

**ASPEKTE VAN DIE OPENBARE BELEIDPROSES
IN SUID-AFRIKA MET SPESIALE VERWYSING NA DIE
WATERBELEID (1994 – 1999)**

deur

Jo-Ansie Karina van Wyk

Tesis ingelewer ter gedeeltelike voldoening aan die vereistes vir die graad

van



LETTERE EN WYSBEGEERTE

aan die

UNIVERSITEIT VAN STELLENBOSCH

STUDIELEIER: PROFESSOR HENNIE KOTZÉ

Maart 2000

VERKLARING

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie tesis vervat, my eie oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

UITTREKSEL

In hierdie studie word aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika ondersoek met spesiale verwysing na waterbeleid tussen 1994 en 1999. Waterbeleid is vir die doeleindes van hierdie studie omskryf soos in die regering se HOP, GEAR, witskrifte, wetsontwerpe en wetgewing.

Waterbeleid is 'n breë onderwerp wat in hierdie studie vanuit 'n sosiaal wetenskaplike hoek benader is, naamlik dat daar aan basiese menslike behoeftes voldoen moet word. Die waterbeleid wat voor 1994 gegeld het, was gebaseer op die Waterwet van 1956, asook wetgewing wat oor tagtig wette versprei was en deur 'n aantal instellings gefragmenteer is. Die klem het geval op waterregte, gekoppel aan eiendomsregte waarvan die grootste deel van die Suid-Afrikaanse bevolking uitgesluit was. Klem is ook gelê op ingenieursprestasies in die uitvoering van beleid.

Die besef dat waterbronne wêreldwyd en in Suid-Afrika beperk is met toenemende aansprake wat daarop gemaak word, het opnuut die aandag op verantwoordelike waterbeleid gevestig.

Sedert Suid-Afrika se oorgang na 'n inklusiewe politieke demokrasie in 1994 is verskeie verreikende veranderings ten opsigte van politieke besluitneming en die openbare beleidproses ingestel. Nie alleen het die beleidmakingsproses verander nie, maar beleidsdoelwitte, -akteurs, -strukture en -organisasies het ook verander. Kortom, die beleidagenda verskil van die periode voor 1994. In hierdie studie is die konteks van beleidvernuwing in Suid-Afrika na 1994 geskets, en die beleidproses waardeur nuwe waterwetgewing gegaan het, is beskryf. Die rol van beleidakteurs en -gemeenskappe – in lyn met die beginsels van die Grondwet van 1996 wat openbare deelneming aan die demokratiese bestel aanmoedig – is ondersoek. Die implementering van die nuwe waterbeleid kon egter nie geëvalueer word nie, aangesien dit skaars 'n jaar gelede gepromulgeer is.

Hierdie studie dien as 'n inleiding tot 'n navorsingsveld wat steeds braak lê met moontlikhede vir verdere navorsing.

ABSTRACT

This dissertation presents aspects of the public policy process in South Africa with specific reference to water policy between 1994 and 1999. For the purposes of this research, the definition of water policy coincides with the government's definition as contained in the Reconstruction and Development Programme (RDP), the Growth, Employment and Redistribution Programme (GEAR), white papers, bills and legislation.

Water policy is a broad subject and is approached from a social sciences focus in this study, in that it uses the fulfilment of human needs as a point of departure. Water policy that applied before 1994 was based on water legislation of 1956, as well as some eighty different Acts that were fragmented between a number of institutions. The focus was on water rights, linked to property rights from which the majority of South Africans were excluded. In the implementation of policy attention was mainly paid to engineering achievements.

The acknowledgement that water resources are limited in South Africa, as well as in the rest of the world, and the increasing demands on these sources, focused the attention anew on responsible water policy.

Since South Africa's transition to an inclusive political democracy in 1994, a variety of far-reaching changes took place with regard to political decision-making and the public policy process. Not only did the policy-making process change, but policy goals, actors, structures and organisations also changed. It is clear that the policy agenda differs significantly from that of the period preceding 1994. In this study, the context within which policy renewal took place in South Africa since 1994, has been presented, and the policy process that new water legislation was subjected to, is described. The role of policy actors and communities – in line with the principles of the Constitution of 1996 that encourage public participation in the democracy – is considered. The implementation of the new water policy could unfortunately not be evaluated as it has only been promulgated a year ago.

This study serves as an introduction to a research area which has received little attention thus far and that has potential for further research.

Ek dra hierdie verhandeling op aan my ouers (Kobus en Janet van Wyk) sonder wie se liefdevolle ondersteuning en belangstelling in my ontwikkeling en persoonlike groei ek nie hierdie studie kon voltooi het nie. Ek is ook dankbaar teenoor Abrie, Maryke en Stephanus.

Geldelike bystand gelewer deur die Sentrum vir Wetenskapsontwikkeling (RGN) en die Universiteit van Stellenbosch vir hierdie navorsing word hiermee erken. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings waartoe geraak is, is die van die outeur en moet nie noodwendig aan die Sentrum vir Wetenskapsontwikkeling en die Universiteit van Stellenbosch toegeskryf word nie.

"The dictionary describes water as colourless, tasteless and odourless — its most important property being its ability to dissolve other substances. We in South Africa do not see water that way. For us water is a basic human right, water is the origin of all things — the giver of life. The poet Mazisi Kunene has said: 'From water is born all peoples of the earth.'

There is water within us, let there be water with us. Water never rests. When flowing above, it causes rain and dew. When flowing below it forms streams and rivers. If a way is made for it, it flows along that path. And we want to make that path. We want the water of this country to flow out into a network — reaching every individual — saying: here is this water, for you. Take it; cherish it as affirming your human dignity; nourish your humanity. With water we will wash away the past, we will from now on ever be bounded by the blessing of water.

Water has many forms and many voices. Unhonoured, keeping its seasons and rages, its rhythms and trickles, water is there in the nursery bedroom; water is there in the apricot tree shading in the backyard, water is in the smell of grapes on an autumn plate, water is there in the small white intimacy of washing underwear. Water — gathered and stored since the beginning of time in layers of granite and rock, in the embrace of dams, the ribbons of rivers — will one day; unheralded, modestly, easily, simply flow out to every South African who turns a tap. That is my dream."

— Antjie Krog (1997:1)

Erkenning

Ek wil graag my studieleier, Professor Hennie Kotzé, bedank vir sy insig, leiding en ondersteuning tydens hierdie studie. Ek was bevoorreg om onder sy leiding blootstelling aan die akademie te kry en deel te wees van sy navorsingsprojek, *A longitudinal study of the South African political elite and their attitudes regarding change 1989 - 1996*, wat hierdie studie inspireer het.

Hierdie navorsing is moontlik gemaak deur die finansiële ondersteuning van die volgende individue en instellings vir finansiële bydraes tot hierdie studie:

- die Dirkie Uys Nagraadse Beurs en die Stellenbosch 2000 Beurs wat ek van die Universiteit van Stellenbosch ontvang het;
- die Sentrum vir Wetenskapontwikkeling (SWO) Studiebeurs; en
- Professor Hennie Kotzé vir 'n internskap in die Departement Politieke Wetenskappe (Universiteit van Stellenbosch) van 1993 tot 1995.

Ek bedank ook graag my vriende in Pretoria en die Kaap wat my in hierdie tyd gedra het met hulle volgehoue ondersteuning en belangstelling.

Soli Deo gloria!

J K van Wyk

Pretoria

November 1999

INHOUDSOPGAWE

Hoofstuk Een

Inleiding

1.1	Die konteks van beleidvernuwing in Suid-Afrika: agtergrond en inleiding	1
1.2	Watervraagstukke in Suid- en Suider-Afrika	8
1.3	Navorsingsprobleem en -doelstellings	11
1.4	Belang van die studie	13
1.5	Navorsingsmetodologie	19
1.5.1	Fases in die beleidproses	22
1.5.1.1	Die identifisering van die probleem	23
1.5.1.2	Die plasing van die vraagstuk op die agenda	23
1.5.1.3	Beleidformulering	23
1.5.1.4	Die legitimering van die beleid deur die politieke optrede van politieke partye, belangegroepe, die regering en die parlement	24
1.5.1.5	Beleidendimplementering	24
1.5.1.6	Beleideanalise	24
1.5.2	Beleidsmakingsmodelle	25
1.5.3	Metodologiese keuse	27
1.6	Konseptuele verkenning	27
1.6.1	Openbare beleid	28
1.6.2	Beleidnetwerk	29
1.6.3	Beleidsgemeenskap en vraagstuknetwerk	31
1.6.4	Waterbeleid	31
1.6.5	Openbare beleideanalise	31
1.7	Afbakening, beperking en omvang van studie	33
1.8	Hoofstukindeling	35
1.9	Samevatting	36

Hoofstuk Twee

Aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika (1994-1999)

2.1	Inleiding	37
2.2	Die openbare beleidskonteks (1994 tot 1999): Probleme, beperkings en suksesse	38
2.2.1	Beperkings ten opsigte van openbare beleid	41
2.2.2	Beleidsuksesse	42
2.3	Die Suid-Afrikaanse beleidsgemeenskappe wat betrokke is by die beleidproses	43

2.3.1	Vernaamste openbare instellings in die beleidmakingsproses	45
2.3.1.1	Nasionale staatsdepartemente	45
2.3.1.2	Provinsiale regeringsdepartemente	46
2.3.1.3	Kabinet en kabinetkomitees	46
2.3.1.4	Parlementêre komitees	48
2.3.1.5	Die Nasionale Vergadering	50
2.3.1.6	Nasionale Raad vir Provinsies	51
2.3.1.7	Provinsiale en plaaslike regeringsinstellings	52
2.3.1.8	Grondwetlike Hof	52
2.3.2	Interowerheidsinstellings	52
2.3.3	Kern konsultatiewe en deelnemende strategieë wat die beleidproses met die burgerlike samelewing verbind	53
2.3.3.1	Openbare byeenkomste van parlementêre portefeuljekomitees	53
2.3.3.2	Nasionale konferensies	54
2.3.3.3	Gemeenskapsforums	54
2.3.3.4	Navorsingsopdragte aan nie-regeringsorganisasies en private navorsingsinstellings	54
2.3.3.5	Gebruik van kundiges uit die akademie en navorsingsinstellings	55
2.3.3.6	Spesiale ontmoetings met privaatsektorinstellings, sakelui en sakeondernemings	55
2.3.3.7	Ontmoetings met stemmewerwers (lobbyists)	59
2.4	Nie-amptelike beleidakteurs	
2.4.1	'n Kort oorsig van die ANC/SAKP/COSATU alliansie	60
2.4.2	'n Kort oorsig van die ANC as beleidakteur	63
2.4.3	'n Kort oorsig van die burgerlike samelewing as nie-amptelike beleidakteur	67
2.5	'n Kort oorsig oor die Suid-Afrikaanse beleidproses	71
2.6	Ontstaan van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram	77
2.6.1	Die aard en inhoud van die HOP	81
2.6.2	Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram en water	85
2.6.3	Die sluiting van die HOP Kantoor en die aankondiging van die GEAR	87
2.7	Samevatting	94

Hoofstuk Drie

Die waterbeleidproses in Suid-Afrika: 1994-1999

3.1	Inleiding	96
3.2	'n Kort oorsig van waterbeleid voor 1994	99
3.2.1	Die periode voor Uniewording (1652-1910)	99
3.2.2	Die periode na Uniewording (1910 en daarna)	101
3.3	Probleemidentifisering	104
3.4	Die plasing van watervraagstukke op die beleidagenda	113
3.5	Die Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997): Beleidformulering, -akteurs en -prosesse	118
3.5.1	Die water en sanitasiebeleid witskrif	118

3.5.2	Waterwethersieningsproses	122
3.5.3	Water Law Review National Consultative Conference en die 28 Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa	124
3.5.4	Die Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997)	129
3.6	Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998): Beleidformulering, -akteurs en -prosesse	137
3.7	Geselekteerde kommentaar en kritiek ten opsigte van die beleidproses en -voorstelle vervat in die nasionale waterwetsontwerp	147
3.7.1	Georganiseerde landbou	147
3.7.2	Kritiek deur die media en bedryfspublikasies	149
3.7.3	Kommentaar deur sakeinstellings en -organisasies	151
3.7.4	Kommentaar deur waterrade	152
3.7.5	Kommentaar en kritiek deur politieke partye	153
3.7.6	Kritiek deur regskenners	156
3.7.7	Kommentaar deur verteenwoordigers van die bosboubedryf	156
3.7.8	Kommentaar deur landelike gemeenskapsontwikkelingsorganisasies	157
3.7.9	Kommentaar deur diensteorganisasies	158
3.7.10	Kommentaar deur die regering	158
3.7.11	Invloed van die burgerlike samelewing op die beleidproses	160
3.8	Beleidaanvaarding	162
3.9	Samevatting	165

Hoofstuk Vier

Beleidsimplementering en -evaluering

4.1	Inleiding	168
4.2	Maatstawwe vir beleidevaluering	171
4.3	Beleidsbeloftes ten opsigte van water	174
4.4	Instrumente van beleidimplementering	179
4.4.1	Wetgewing	180
4.4.2	Lewering van dienste	183
4.4.3	Belasting	189
4.4.4	Aansporings	189
4.5	'n Voorlopige opname van die impak van die waterbeleid op die teikensituasie en-groep	190
4.6	Kort- en langtermyn effek van beleid	191
4.7	Indirekte en simboliese voor- en nadele	191
4.8	Impak op huidige en toekomstige omstandighede	195
4.9	Samevatting	198

Hoofstuk Vyf
Samevatting

5.1	Inleiding	199
5.2	Oorsig van hoofstukke en vernaamste gevolgtrekkings	200
5.3	Gevolgtrekking van studie	204
5.4	Voorstelle vir toekomstige navorsing	206
5.5	Samevatting	208
	Bibliografie	210
	Bylaag A: Voorleggings deur beleidakteurs en -gemeenskappe aan die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou ten Opsigte van die Nasionale Waterwetsontwerp, 1998	225

LYS VAN TABELLE

Tabel 1	'n Seleksie van natuurrampe in Suid-Afrika in die 1980s	6
Tabel 2	Waterbronne in Suid- en Suider-Afrika: 'n Seleksie van potensiële konflikareas	10
Tabel 3	Die belangrikste vraagstukke wat die regering behoort aan te spreek (opnames in 1995 en 1997)	17
Tabel 4	Die samestelling van die Nasionale Raad vir Provinsies	52
Tabel 5	Die lede van NEDLAC	56
Tabel 6	'n Geselekteerde aantal beleidvraagstukke wat deur NEDLAC aangespreek is (1997-1998)	58
Tabel 7	'n Kort uiteensetting van die ANC se grondwetlike struktuur (op nasionale vlak alleen)	66
Tabel 8	Besprekingsdokumente deur die regering vrygestel (1995-1998)	73
Tabel 9	Wetsontwerpe ter tafel gelê in die Suid-Afrikaanse Parlement (1994-1999)	75
Tabel 10	Aantal wette gemaak deur die Suid-Afrikaanse Parlement (1994-1999)	76
Tabel 11	Essensiële komponente van die HOP	80
Tabel 12	Lede van die HOP portefeuljekomitee (Oktober 1996)	84
Tabel 13	Presidensiële waterprojekte (April 1995)	122
Tabel 14	Lede van die portefeuljekomitee vir landbou, waterwese en bosbou (1994 - 1999)	130
Tabel 15	Die beleidmakingstroom ten opsigte van waterbeleid in Suid-Afrika (1994 - 1999): 'n geselekteerde toepassing van Booysen & Erasmus (1998:242)	167
Tabel 16	HOP riglyne vir doeltreffende en geskikte watervoorsiening in Suid-Afrika	175
Tabel 17	'n Vereenvoudigde toepassing van die 28 fundamentele beginsels en oogmerke vir nuwe waterwetgewing in Suid-Afrika soos in hierdie studie bespreek	178
Tabel 18	Toegang tot water in Suid-Afrika teen 1994	183
Tabel 19	Water- en sanitasiebehoeftes van die Suid-Afrikaanse bevolking teen 1994	184
Tabel 20	Uitgawes van HOP projekte 1997/1998	192
Tabel 21	Lewering van basiese dienste (1994-1999)	195

LYS VAN FIGURE

Figuur 1	Die verband tussen skaars waterbronne en konflik	7
Figuur 2	Interaktiewe groepe beleidakteurs in Suid-Afrika: Belangrike invloede in die beleidmakingproses van die sentrale regering (1994 tot 1999)	44
Figuur 3	Die beleidmakingstroom ten opsigte van nasionale beleidvraagstukke	72

LYS VAN GESELEKTEERDE AFKORTINGS EN AKRONIEME

ACDP	African Christian Democratic Party
AHI	Afrikaanse Handelsinstituut
ANC	African National Congress
AVSTIG	Afrikaner Vryheidstigting
AZAPO	Azanian People's Organisation
BBP	Bruto Binnelandse Produk
BCM	Black Consciousness Movement
BSA	Business South Africa
CDE	Centre for Development and Enterprise
CIC	Cabinet Investment Cluster
COSAB	Council of South African Banks
COSATU	Congress of South African Trade Unions
DP	Demokratiese Party
DRK	Demokratiese Republiek van Kongo
DWAF	Department of Water Affairs and Forestry
DWB	Departement van Waterwese en Bosbou
EJNF	Environmental Justice Networking Forum
ESKOM	Electricity Supply Commission
FIA	Forestry Industries Association
GCIS	Government Communication and Information System
GEAR	Growth, Employment and Redistribution Programme
GWVSP	Gemeenskapswatervoorsiening- en sanitasieprogram
HIV	Human Immunity Virus (Afrikaans: MIV)
HOP	Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (Engels: RDP)
HSRC	Human Sciences Research Council (Afrikaans: RGN)
IDASA	Institute for Democracy in South Africa
IDRC	International Development Research Centre
IDT	Independent Development Trust
ISSUP	Instituut vir Strategiese Studies, Universiteit van Pretoria
IVP	Inkatha Vryheidsparty
KODESA	Konvensie vir 'n Demokratiese Suid-Afrika
LAPC	Land and Agricultural Policy Centre
LKB	Landbou Koöperatiewe Besigheidskamer

LP	Lid van die Parlement
MDM	Mass Democratic Movement
MERG	Macro Economic Reseach Group
NEAC	National Environmental Awareness Campaign
MIV	Menslike Immuniteitsvirus (Engels: HIV)
NEDLAC	National Economic Development and Labour Council
NNP	Nuwe Nasionale Party
NP	Nasionale Party
NRP	Nasionale Raad van Provinsies
OKACOM	Okavango River Basin Commission
PAC	Pan Africanist Congress of Azania
PIMS	Public Information and Monitoring Service
PTA	Preferential Trade Area
RDP	Reconstruction and Development Programme (Afrikaans: HOP)
RDSN	Rural Development Services Network
RGN	Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing (Engels: HSRC)
RNE	Regering van Nasionale Eenheid
RSA	Republiek van Suid-Afrika
SACU	South African Customs Union
SABEK	Suid-Afrikaanse Besigheidskamer
SADC	Southern African Development Community
SAIIA	South African Institute of International Affairs
SAIRR	South African Institute of Race Relations
SALU	Suid-Afrikaanse Landbou-unie
SAKP	Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party
SANCO	South African National Civics Organisation
TBVC	Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei
UDM	United Democratic Movement (Afrikaans: VDB)
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organisation
VDB	Verenigde Demokratiese Beweging (Engels: UDM)
VF	Vryheidsfront
VIGS	Verworwe Immuniteitsgebrek-sindroom
WNNR	Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad
WNK	Watervorsingskommissie (Engels: WRC)
WRC	Water Research Commission (Afrikaans: WNK)
ZRA	Zambezi River Authority

HOOFSTUK EEN

INLEIDING

1.1 DIE KONTEKS VAN BELEIDVERNUWING IN SUID-AFRIKA: AGTERGROND EN INLEIDING

Sedert Suid-Afrika se oorgang na 'n inklusiewe politieke demokrasie in 1994 is verskeie verreikende veranderings ten opsigte van politieke besluitneming en die openbare beleidproses ingestel. Nie alleen het die beleidmakingsproses verander nie, maar beleidsdoelwitte, sowel as die betrokke akteurs, strukture en organisasies het ook verander. Kortom, die beleidagenda verskil van die periode voor 1994. Die politieke oorgangsproses in Suid-Afrika is nie, soos hieronder aangedui, uniek nie. Hierdie proses word, onder andere, beskryf in Slabbert (1991), Kotzé (1992), Moss en Obery (1992), Alexander (1993), Kotzé (1993), Friedman (1993), De Villiers (1993), Murray (1994), Spence (1994), Friedman en Atkinson (1994), Giliomee en Schlemmer (1994), Schrire en Silke (1997), Buntman (1998), Habib et al. (1998), Ross (1999) en Guelke (1999). Dit is kenmerkend van 'n samelewing in oorgang dat nuwe beleidprosesse gedurig ontwikkel om nie alleen sosiale vraagstukke aan te spreek nie, maar ook om terselfdertyd legitiem te wees. Die politieke verandering sedert die tagtigerjare in sommige state in Latyns-Amerika (soos Brasilië, Chili, Mexiko en Argentinië), Oos-Asië (soos Suid-Korea en Taiwan), sowel as in Oos- en Suid-Europa (soos Bulgarye en Pole) toon vergelykbare prosesse. Een van die bekendste navorsingsprojekte oor hierdie onderwerp, die sogenaamde Princeton-projek (sien veral O'Donnell et al. 1986; Vanhanen 1997) het bevind dat vergelykende studies oor samelewings in oorgang dit moontlik maak om veralgemenings te maak oor die aard, kenmerke en afloop van die politieke oorgangsproses (Kotzé 1992:7-8).

In die geval van Suid-Afrika het die politieke oorgangsproses daartoe aanleiding gegee dat daar in die vroeë dae van die Regering van Nasionale Eenheid noukeurig aandag geskenk is aan die beleidproses en -strukture. Openbare deelname is aangemoedig en wye konsultasie het op 'n verskeidenheid vraagstukke gevolg. Beleidprosedures moes ook aanpas by die nuwe politieke kultuur van openheid en die wegbeweeg van beleidpraktyke van die vorige regering (Booyesen & Erasmus 1998:221-222).

Die ANC se groot oorwinning (met 62% stemme) in die April 1994 verkiesing het die party en sy alliansiegenote in beheer van die parlement en die beleidproses geplaas. Du Toit (1999), Buntman (1998), Seekings (1997) en Mattes (1995), onder andere, maak analyses van hierdie verkiesing. Met hierdie oorwinning het die nuwe regering 'n duidelike mandaat vir beleidvernuwing gekry. Teen die laat negentigerjare het die regering verskeie geleenthede benut om beleidvraagstukke in Suid-Afrika aan te spreek. Hierdie periode is gekenmerk deur 'n verskuiwing van 'n aanvanklike beleidmakingsproses in omstandighede van uitermatige onsekerheid tot spesifieke nuwe beleidinisiatiewe en beleidimplementering. Beleidmaking het wegbeweeg van 'n blote implementering van universele stemreg tot "democracy as concrete, substantively new, socially responsible policy outputs" soos Booyesen en Erasmus (1998:229) dit beskryf. So, byvoorbeeld, bevat Artikel 27(1)(b) van die Handves van Regte bepalings dat elkeen die reg van toegang tot water het. Verder identifiseer Deel B, Bylae 4 van die Grondwet (Wet 108 van 1996) water en sanitasiedienste as 'n gesamentlike bevoegdheid van die provinsiale en sentrale regering.

Hierdie nuwe beleidkultuur het daartoe aanleiding gegee dat openbare vraagstukke wat voor die verkiesing aandag getrek het, aangespreek is. Een van die vernaamste vraagstukke waaraan beleidakteurs aandag moes skenk, was die ongelykhede en gepaardgaande armoede in die Suid-Afrikaanse samelewing. In hierdie verband toon Taylor (1998:44) aan dat:

- 53% van die Suid-Afrikaanse bevolking minder as R300 per maand verdien;
- 6% van die bevolking 40% van die totale inkomste verdien;
- 12 miljoen Suid-Afrikaners onvoldoende toegang tot drinkbare water het;

- sowat nege miljoen Suid-Afrikaners dakloos is of in informele nedersettings woon;
- 87% van swart kinders onder die ouderdom van twaalf jaar ondervoed is;
- 2,3 miljoen Suid-Afrikaners ondervoed is;
- werkloosheid die ergste ooit is in Suid-Afrika; en
- sowat 65% van die bevolking volgens beraming ongeletterd is.

Dit is duidelik dat beleidmakers voor groot uitdagings staan. Een van die uitdagings is die verskaffing van toegang tot water in Suid-Afrika. Voor 1994 het water en sanitasiedienste die ongelykhede van die apartheidsbeleidrigting in Suid-Afrika weerspieël. Hoewel water noodsaaklik is vir enige vorm van lewe, sosiale ontwikkeling en ekonomiese vooruitgang is dit egter nie so geredelik beskikbaar aan elke Suid-Afrikaner nie. Teenstrydige, maar onstellende statistiek bestaan in hierdie verband. Volgens die South Africa Institute of Race Relations (1997:800, 811) het sowat 18 miljoen van die 39 miljoen Suid-Afrikaners in November 1996 geen direkte toegang tot water en basiese sanitasie gehad nie. Daar is voorspel dat hierdie getal tot 25 miljoen gaan toeneem teen 2020. Die jongste beskikbare syfers ten opsigte van toegang tot waterbronne in Suid-Afrika is dié van 'n 1995 opname deur die Sentrale Statistiekdiens. Dit blyk uit hierdie opname dat:

- Sowat 56% swart Suid-Afrikaners in stede en sowat 12% plattelandse swart inwoners het nie lopende water in hulle huise nie.
- Sowat 96% nie-stedelike en 90% stedelike swartes het geen lopende kraanwater by hulle huise nie.
- 'n Totaal van 4,3 miljoen huishoudings in Suid-Afrika het geen lopende kraanwater in hulle huise nie.
- Slegs 5% nie-stedelike swartes het 'n binneshuise spoeltoilet (SAIRR 1998:329-333).

Poverty and Inequality in South Africa, 'n verslag wat vir die Kantoor van die Adjunk-President in 1998 voorberei is, het bevind dat slegs 21% Suid-Afrikaanse

huishoudings kraanwater het, terwyl slegs 28% sanitasiegeriewe het. Hoewel dit 'n verlaging van die 1995 syfers (hierbo genoem) is, het hierdie verslag bevind dat meer as 80% arm huishoudings in Suid-Afrika geen toegang tot gepyppte water of sanitasie het nie. Lede van huishoudings moet daaglik groot afstande aflê om water vir hulle huishouding te gaan haal. Sowat 74% swart plattelandse huishoudings moet daaglik water op dié manier by hulle huise kry (SAIRR 1998:327). Hoewel die statistiek van mekaar verskil, kom dit egter ooreen ten opsigte van die omvang van die vraagstuk. Dit is dus duidelik dat 'n baie groot deel van die Suid-Afrikaanse bevolking, hoofsaaklik in landelike gebiede, in absolute armoede leef en ook geen toegang tot water het nie (Taylor 1998:45).

Beleidmakers ten opsigte van water in Suid-Afrika moes dus die volgende aspekte in gedagte hou:

- Die ANC (1994:14-57) het voor die verkiesing in die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) onderneem om in Suid-Afrikaners se basiese behoeftes te voorsien. Die gevolge van die verdelende apartheidsbeleid is veral duidelik in die watersektor. Stedelike en landelike swart huishoudings is gekenmerk deur ontoereikende toegang tot waterbronne.
- Die regverdige toewysing van water is van belang. Sektore soos die landbou en nywerheid in Suid-Afrika is van die grootste verbruikers.
- Die bestuur van waterbronne moes heroorweeg word om te verseker dat daar in basiese behoeftes voldoen kan word.
- Dit is van belang dat die kwaliteit van water en besoedelingsbeheer aandag moet kry (White 1995:57-58).

Watervraagstukke in Suid-Afrika is van verdere belang om die volgende redes:

- 'n Groot deel van die Suid-Afrikaanse bevolking het nie toegang tot water nie, soos reeds aangedui.
- Waterbronne is wêreldwyd onder druk (Le Moigne et al. 1992; Clarke 1993; Young 1994; Gleick 1993a, Sharma et al. 1996; Saeijs & Van Berkel 1997; Shamir 1998).

- Suid-Afrika is geologies baie oud met uitgestrekte pleine. Geologiese bewyse dui daarop dat die subkontinent onderworpe was aan intense erosie. Dit het daartoe gelei dat pleine geskep is wat die vorming van natuurlike mere verhoed het waarin water opgegaar kon word. Suid-Afrika is gevolglik 'n dorre land met beperkte waterbronne (Davies & Day 1998:21-33). Suid-Afrika betaal maandeliks R6,1 miljoen aan Lesotho vir water uit die Lesotho Hooglandwaterskema om sy beperkte waterbronne aan te vul (Hansard 18 Maart 1998:kolom 494).

Reënval bly die belangrikste waterhulpbron in Suid-Afrika (WRC 1997:16). Die verspreiding van reën en reënvalperiodes wissel grootliks. In breër konteks word die subkontinent van Suider-Afrika ook gekenmerk deur onvoorspelbare reënvalpatrone en natuurrampe. Tabel 1 hieronder verwys na enkele natuurrampe in Suid-Afrika gedurende die 1980s. Die wisselvalligheid en onvoorspelbaarheid van droë en nat siklusse plaas bykomende druk op reeds beperkte waterbronne. Soos Tabel 1 aandui, het die meeste natuurrampe die afgelope aantal jare in Suid-Afrika landelike gemeenskappe erg benadeel. Beperkte natuurlike hulpbronne beteken verder groot onvoorsiene uitgawes wat elders, soos ten opsigte van onderwys en behuising, aangewend kon word.

- Verhoogde bevolkingsdruk en nywerheidsontwikkeling dra by tot die watervraagstuk. Huidige tendense in bevolkingsgroei is 'n belangrike faktor, veral in die lig van die feit dat die grootste bevolkingskonsentrasie in Gauteng, die industriële hartland van Suid-Afrika, saamgetrek is. Hierdie provinsie dra 37% tot die BBP van Suid-Afrika by, en sowat 18,9% van die totale Suid-Afrikaanse bevolking woon hier. Dit is ook die provinsie met die hoogste verstedelikingstempo (96%) (Die Burger 1998:14-15). Gauteng het as gevolg van die groot goudkonsentrasie ontwikkel. Dit is egter vandag een van die droogste dele in Suid-Afrika en water word ver hierheen vervoer (Davies & Day 1998:21-33).

TABEL 1

'N SELEKSIE VAN NATUURRAMPE IN SUID-AFRIKA IN DIE 1980s

Jaar	Natuurrampe
1981	Laingsburg vloed, 114 mense dood
1981	Droogtehulp van R180 miljoen deur die regering betaal
1982	Haelskade aan oeste, R68 miljoen
1983	Afname in mielieproduksie van 14 miljoen tot 4 miljoen ton
1984	Domoina vloed, 109 mense dood. Skade beloop R210 miljoen
1986	Windschade van R65 miljoen in die Oos-Transvaal
1986	Haelskade van R98 miljoen aan oeste
1986	Sandstorms in die Oos-Kaap
1986	Sprinkanswerms kos sowat R40 miljoen om te beheer
1987	Vloede in Natal, 487 mense dood. Sowat R1 100 miljoen skade
1988	Vloede in die Wes-Kaap en Vrystaat. Skade van R600 miljoen
1988	Droogtehulp aan boere van sowat R396 miljoen

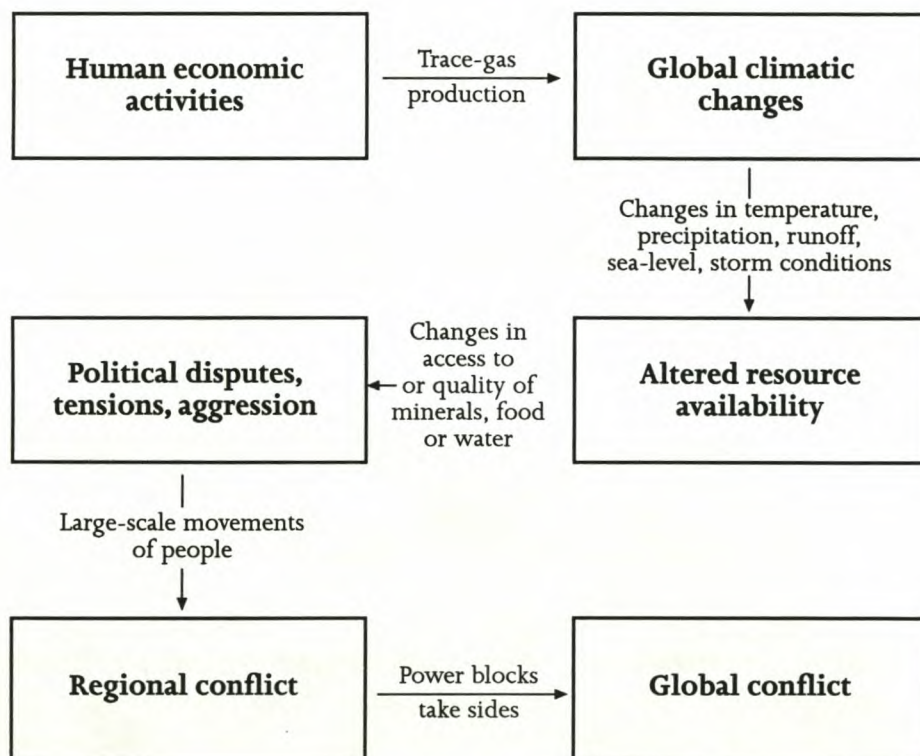
Bron: Huntley et al. (1989:37)

- Suid-Afrika het nie groot riviere vergeleke met die Nyl, die Kongo en die Zambezi nie. Suid-Afrika se grootste riviere – die Oranje, die Vaal, die Tugela, die Limpopo en die Pongola – is van wisselende vlakke, ver uitmekaar en ontspring almal buite die landsgrense. Dit is duidelik dat waterbestuur in Suid-Afrika toenemend 'n internasionale karakter sal aanneem omdat hierdie riviere en ander waterbronne buite sy grense geleë is (sien, byvoorbeeld Coetzee 1994; De Villiers et al. 1996).
- Enkele gevalle van gemeenskapskonflik tussen watergebruikers is reeds in Suid-Afrika aangeteken (Fig 1996:4; Mail & Guardian 28 November 1996; Die Burger 19 Oktober 1996; Mail & Guardian 13 Desember 1996; Mail & Guardian 9 Mei 1997; Pretoria News 14 Maart 1998; Saturday Star 21 Maart 1998).

Die gevaar bestaan dat, namate waterbronne al hoe meer beperk raak, hierdie tipe konflik oor skaars hulpbronne kan toeneem. Kader Asmal (voormalige minister van Waterwese en Bosbou 1994-1999) waarsku dat "[o]ngelykheid in toegang tot water kan maklik die dryfkrag wees agter maatskaplike onrus, selfs burgeroorlog" (Die Burger 19 Oktober 1996). Park (1997:330) bied in Figuur 1 (hieronder) 'n moontlike verklaring vir

die konfliktpotensiaal van skaars waterbronne. Konflik oor beperkte waterbronne is byvoorbeeld 'n twispunt in die Midde-Oosterse vredesproses (Starr & Stoll 1988; Lowi 1993; Deconinck 1997; Van Maanen 1997), en in konflik tussen Indië en Bangladesh (Swain 1996). Verder word watervraagstukke al hoe meer op die nasionale veiligheidsagenda van state geplaas. Die herdefiniëring van die konsep 'nasionale veiligheid' sluit nou ook omgewingsvraagstukke soos beperkte waterbronne in (sien, byvoorbeeld, Westing 1989; Hough 1990; Freedman 1992; Gleick 1993b; Soroos 1994; Tennberg 1995; Levy 1995; Stern 1995; Græger 1996; Payne 1996; Pettiford 1996; Bellany 1996; Mathews 1997; Baldwin 1997).

FIGUUR 1
DIE VERBAND TUSSEN SKAARS WATERBRONNE EN KONFLIK



Bron: Park (1997:330)

Hierdie afdeling het die agtergrond en konteks van beleidvernuwing ten opsigte van watervoorsiening in Suid-Afrika na 1994 aangespreek. Redes is aangevoer waarom 'n nuwe benadering noodsaaklik is. Die volgende afdeling kontekstualiseer water in Suider-Afrika met spesifieke verwysing na die omvang van die watervraagstuk in Suid-Afrika.

1.2 WATERVRAAGSTUKKE IN SUID- EN SUIDER-AFRIKA

Die watermolekuul is een van die veelsydigste strukture wat aan die mens bekend is. Die vermoë van hierdie molekuul om vinnig en relatief maklik van 'n soliede vorm (ys) na 'n gas (stoom) te verander, maak dit moontlik vir water om groot hoeveelhede energie in die vorm van hitte te absorbeer en vry te stel wanneer dit van 'n gasfase na 'n vloeistoffase na 'n soliede fase verander. Water speel gevolglik 'n belangrike rol in die regulering van die aarde se temperatuur omdat dit hitte absorbeer wanneer dit van 'n soliede na 'n vloeistofvorm verander. 'n Watermolekuul bestaan uit twee atome waterstof en een atoom suurstof. Dit kan ook met ander molekules verbind om hidronium en hidroksiel te vorm. Hierdie vermoë gee aan water sy kenmerkende eienskap as 'n oplosmiddel wat dit in staat stel om met soveel ander chemikalieë te verbind (Davies & Day 1998:21-23). Water is ook noodsaaklik vir alle vorms van lewe op aarde. Waterbronne is wêreldwyd onder druk vanweë die feit dat daar tans net soveel water op aarde is as wat daar tydens die skepping was. Die gebruikers van water het egter toegeneem en sodoende groter druk op bestaande waterbronne geplaas.

Die Engelse woorde *river* en *rival* het dieselfde Latynse oorsprong, naamlik *rivus* (stroom) waarvan *rivalis* (om dieselfde stroom te deel) afgelei is. Hoewel dit nie die fokus van hierdie studie is om die watersituasie in Suider-Afrika te bestudeer nie, is die groeiende watervraagstuk in Suid- en Suider-Afrika 'n potensiële konflikterrein wat verreikende implikasies vir Suid-Afrika sowel as vir die streek inhou. Die waterbronne van 'n bepaalde staat word dikwels gedeel met 'n ander staat, of die oorsprong van hierdie waterbronne is in 'n staat elders in die streek geleë.

In Suider-Afrika is daar teenstrydighede oor die beskikbaarheid van water in die streek:

- Die relatiewe welvaart in Suider-Afrika is gekonsentreer in die waterarm suide (Suid-Afrika).
- Armoede is die ergste in die waterryke, polities onstabiele noordelike dele van die subkontinent.

- Suid-Afrika huisves 'n derde van die streek se inwoners, en gebruik 80% van die streek se water, maar besit slegs 10% van die streek se waterbronne (Van Wyk 1996).

Water is een van die belangrikste instrumente vir ekonomiese ontwikkeling. Gebrekkige waterbronne en konflik oor water kan die ontwikkeling van 'n staat beperk. In hierdie verband bespreek Ohlsson (1995), en Donahue en Johnston (1998) state soos Israel, Turkye, Sirië, Indië, Honduras, Zimbabwe, Japan en Irak. Water is ook belangrik vir die ekonomiese ontwikkeling van Suider-Afrika (sien byvoorbeeld Coetzee 1994; Van Wyk 1998a; Solomon 1996; Solomon & Cilliers 1997; Pitman & Hudson 1997). Daar is ook verskeie potensiele konflikvraagstukke rondom die water van Suider-Afrika se agt grootste riviere. Tabel 2 verskaf 'n uiteensetting van waterbronne in Suid- en Suider-Afrika en hulle konflikpotensiaal. Om moontlike konflik oor water te voorkom, het lede van die *Southern African Development Community* (SADC), waarvan Suid-Afrika 'n lid is, 'n waterprotokol onderteken. Hierdie protokol het ten doel om noue samewerking ten opsigte van die gebruik van gemeenskaplike water tussen state in SADC te bewerkstellig (Departement van Waterwese en Bosbou 1995:1-4). Tabel 2 verwys na 'n seleksie van potensiele konflikareas ten opsigte van waterbronne in Suid- en Suider-Afrika. Die belang hiervan vir hierdie studie is daarin geleë dat Suid-Afrika se vernaamste waterbronne buite Suid-Afrika ontstaan en geleë is. Die effektiewe bestuur en beheer van beperkte waterbronne deur middel van gepaste wetgewing kan potensiele konflik voorkom.

TABEL 2
WATERBRONNE IN SUID- EN SUIDER-AFRIKA: 'N SELEKSIE VAN
POTENSIËLE KONFLIKAREAS

Rivier	State	Potensiële konflikvraagstukke
Oranje	Lesotho Suid-Afrika Botswana Namibië	Vier state is geleë in die Oranjerivier vanggebied. Slegs Suid-Afrika en Lesotho is betrokke by die Lesotho Hooglandwaterskema.
Limpopo	Botswana Suid-Afrika Zimbabwe Mosambiek	Suid-Afrika, Botswana en Zimbabwe oorweeg planne om water van die sytakke van die Limpopo te onttrek. Mosambiek kan watertekorte as gevolg hiervan ondervind.
Save	Zimbabwe Mosambiek	Die grootste deel van die Save is in Zimbabwe geleë. Dit kan waterbronne in Mosambiek beïnvloed.
Okavango	Angola Namibië Botswana Zimbabwe	Zimbabwe is nie 'n lid van OKACOM (Okavango River Basin Commission) nie. Botswana en Namibië is dikwels haaks oor die water van die Okavango.
Kunene	Angola Namibië	Plaaslike waterverbruik is laag vanweë 'n lae bevolking in hierdie gebied. Angola is egter steeds gewikkel in 'n burgeroorlog sowel as by die oorlog in die DRK. Daar is ook opposisie teen die bou van 'n hidroelektriese skema in die Epupawaterval wat in die Kunene geleë is.
Zambezi	Angola Namibië Zambië Zimbabwe Botswana Tanzanië Malawi Mosambiek	Die Zambezirivier loop deur agt SADC state. Die Zambezi River Authority (ZRA) sluit slegs twee state, naamlik Zimbabwe en Zambië, in. Angola en Zambië is nie ondertekenaars van die SADC waterprotokol nie.
Rovuma	Mosambiek Tanzanië	Mosambiek kry min water van die Save en die Limpopo. Dit kan die staat se waterbronne verder onder druk plaas. Water uit die Rovuma kan 'n bydrae tot die ontwikkeling van Mosambiek lewer.
Zaïre	DRK Angola Kameroen Sentraal Afrikaanse Republiek	Die Zaïre vorm die grens tussen die DRK en Angola, albei state wat gewikkel is in 'n burgeroorlog. Dis by verre die grootste waterbron in Suider-Afrika en kan 'n bron van konflik wees.

Bron: Van Wyk (1998a:62)

Water beslaan sowat 70% van die aarde. Slegs sowat 2,5% hiervan kan as vars water en voldoende vir menslike gebruik beskou word (Shamir 1998:262). Omdat waterbronne wêreldwyd onder groot druk verkeer, het skaars waterbronne die potensiaal om inter- en intrastaatlike konflik te ontlok. In gebiede soos die Midde-Ooste en in sekere dele van Asië word dit dikwels beskryf as 'n *casus belli*, 'n rede vir oorlog. Water is oral 'n sleutelement in die soeke na welvaart en toegang tot waterbronne word as 'n politieke instrument gebruik. Watervraagstukke, ook in Suid-Afrika, bied drie uitdagings vir beleidmakers:

- Hoe word die gelyke beskikbaarheid van water vir die hele bevolking verseker? Hierdie vraagstuk is in die HOP aangespreek en word verder in hoofstukke 3 en 4 bespreek.
- Hoe word die gehalte van water verseker en kwaliteit water regverdig aan gebruikers verskaf? Daar word in hoofstuk 3 verwys na die inhoud van die nuwe waterwetgewing in hierdie verband.
- Hoe word daar aan hierdie vereistes voldoen teen die agtergrond van 'n groeiende bevolking, transnasionale migrasie in Suider-Afrika en toenemende verstedeliking? (Van Wyk 1998a:59). Daar word in hoofstukke 3 en 4 verwys na pogings om aan hierdie aspekte te voldoen.

Dit is duidelik dat die taak van waterbestuurders in Suid-Afrika omvangryk is. Nie alleen moet water aan verafgeleë gebiede verskaf word nie, maar daar moet beplan word vir tye van onvoorspelbare droogtes, teen die agtergrond van 'n snelgroeiende bevolking.

1.3 NAVORSINGSPROBLEEM EN -DOELSTELLINGS

Die vooruitsigte van 'n suksesvolle openbare beleid hang af van twee faktore, naamlik 'n realistiese beskouing van die staat se vermoë om 'n beleid uit te voer en 'n versigtige evaluering van die gevolge van beleidinisiatiewe (Bernstein 1999:7).

Enkele aspekte van die aard en omvang van watervraagstukke in Suid- en Suider-Afrika is hierbo bespreek. Dit was reeds vroeg in die politieke oorgang duidelik dat

die Waterwet van 1956 nie vraagstukke rondom water voldoende aangespreek het nie. Artikel 2.6.12 van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (ANC 1994:31) stel dit duidelik:

"The RDP must undertake a process to involve all relevant parties in updating the Water Act to ensure the right of all South Africans to water security."

Verder waarborg Artikel 27(1)(b) van die Handves van Regte in die Grondwet (Wet 108 van 1996) elke Suid-Afrikaner se reg van toegang tot voldoende voedsel en water. Ander regte ten opsigte van die omgewing word ook gewaarborg (Kidd 1996:80-83).

Dit het duidelik geword dat daar nie alleen aan tegniese aspekte aandag gegee moet word nie, maar ook aan ekonomiese, sosiale, politieke en omgewingsvraagstukke. Waterbeleid sedert 1994 het ten doel om waterbronne in Suid-Afrika toeganklik te maak en die regverdige verdeling van beperkte waterbronne te verseker. Die bespreking in hoofstukke 3 en 4 verwys na die veranderinge in die waterbeleid in Suid-Afrika wat reeds gemaak is. Daar word melding gemaak van die beleidproses om hervormings teweeg te bring. Daar is min inligting oor hierdie proses bekend en hierdie studie poog om die leemte te vul. Die studie beskryf hierdie besluitnemingsproses en die vernaamste beleidakteurs wat hierby betrokke is. Die besluitnemingsproses om aan Suid-Afrikaners wat voorheen uitgesluit is, toegang tot waterbronne te gee, bly egter onvermydelik 'n politieke proses. Die besluit - wie kry water, waarom, wanneer, waar en hoe? - is 'n politieke besluit (Dwivedi 1986; Milbrath & Inscho 1975). Die politieke aspekte van omgewingsvraagstukke en natuurlike hulpbronne in Suid-Afrika word, onder meer, deur Koch (1992), Vollgraaff (1994), McDonald (1996) en Turton (1998) aangespreek. Hierdie studie poog om die beleidaspekte rondom water in Suid-Afrika aan te spreek teen die agtergrond van beleidvernuwing tussen 1994 en 1999. Om hierdie doelstelling te bereik, word vorige en huidige waterbeleid (hoofstukke 2 en 3) bespreek. Beleidformulering sedert 1994 word ook aangespreek. Die beleidproses, sowel as akteurs wat aan die proses deelneem, word ook bespreek.

Openbare beleidanalise kan bydra tot 'n groter begrip van redes vir en gevolge van beleidbesluite. Dit kan ook bydra tot die oplossing van vraagstukke. Voorts kan die bestudering van beleid bydra tot beter keuses tussen 'regte' en 'verkeerde'

beleidbesluite (Dye 1995:4-5). Die doel van hierdie studie is om aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika van 1994 tot 1999 te beskryf en te ondersoek deur gebruik te maak van 'n kwalitatiewe benadering, terwyl die waterbeleidproses as gevallestudie dien. In hierdie verband word die vernaamste wetgewing wat deur die Departement van Waterwese en Bosbou sedert 1994 deur die parlement gevoer is, bespreek. Hierdie wetgewing is een van die belangrikste beleiddokumente in hierdie proses.

Die vernaamste konsepte wat hier ter sprake is, word later in hierdie hoofstuk aangedui en gedefinieer. Die vernaamste navorsingsvrae van hierdie studie is:

- Wat is die aard en omvang van die waterprobleem in Suid-Afrika? Hierdie vraag is vroeër in hoofstuk 1 aangespreek.
- Wat is die aard van vorige beleid in hierdie verband? Hierdie vraag is vroeër in die inleiding van hoofstuk 1 bespreek. Daar word melding hiervan gemaak in hoofstuk 3. Hoofstuk 1 verwys in hierdie verband ook na die ongelyke toegang tot basiese dienste voor 1994.
- Wat is die beleidalternatiewe van die burgerlike samelewing? Hierdie vraag word in hoofstuk 3 aangespreek.
- Wat is die aard, omvang en kenmerke van die waterbeleid sedert 1994? Hoofstukke 3 en 4 verwys hierna in detail.
- Hoe het die waterbeleidproses sedert 1994 verloop? Hierdie proses word in hoofstuk 3 bespreek.
- Wat is die impak van die nuwe waterbeleid? 'n Voorlopige opname van die waterbeleid in Suid-Afrika sedert 1994 word in hoofstuk 4 gedoen.

1.4 BELANG VAN DIE STUDIE

Studies oor beleidprosesse is belangrik om verskeie redes. Nie alleen dra hulle by tot die wetenskaplike bestudering van sosiale vraagstukke nie, maar hulle genereer ook kennis en insig in die beleidproses wat moontlik kan bydra tot die aanspreek

van ander sosiale vraagstukke. Die politieke en sosiale veranderings in Suid-Afrika sedert 1994 skep unieke geleenthede vir politieke wetenskaplikes om nie alleen die oorgangsproses te bestudeer nie, maar ook die konsolidering van die demokrasie in Suid-Afrika. Beleidhervorming of -vernuwing is een van die vernaamste kenmerke van die Suid-Afrikaanse staat sedert 1994. Dit verskil grootliks van die beleidkultuur voor 1994. Dit is belangrik om hierdie verskille uit te lig, na te vors en te deel met die beleidgemeenskap na 1994.

Hierdie studie poog ook om beleidpraktyke te verbeter. Watervraagstukke in Suid- en Suider-Afrika is multidimensioneel wat 'n interdisiplinêre oplossing vereis. In die waterbeleidproses, soos in hoofstuk 3 aangedui word, is belanghebbers uit verskeie velde betrek by die beleidproses. Ingenieursprojekte om watervraagstukke op te los is nie die enigste oplossing nie. Daar word in hoofstuk 4 aangedui hoedat gemeenskapsprojekte 'n bydrae kan lewer.

Beleidvernuwing is 'n dinamiese proses. Waterbeleid in Suid-Afrika is 'n dinamiese beleid. Soos aangedui, poog hierdie studie om 'n bydrae te lewer tot die wetenskaplike bestudering van beleid sedert 1994 met spesiale verwysing na waterbeleid. Daar word ook gepoog om 'n bydrae te lewer tot die verbetering van waterbeleid in Suid-Afrika. Dit word bereik deur die vraagstuk op hierdie vlak te bestudeer, die omvang van watervraagstukke in Suid- en Suider-Afrika te beklemtoon en om die waterbeleidproses in Suid-Afrika te beskryf. Daar word in hoofstukke 2, 3 en 4 verwys na die beleidproses in Suid-Afrika. Verskeie beperkinge bestaan ten opsigte van beleidmaking in Suid-Afrika. Daar bestaan egter ook bepaalde uitdagings wat beleidmakers die hoof kan bied. Hierdie studie poog om 'n bydrae te lewer ten opsigte van beleidverbetering deur verskeie moontlike verwante studieareas in hoofstuk 5 te noem. Voorts bied dit 'n voorlopige evaluering van waterbeleid in hierdie vroeë stadium van die implementering daarvan.

'n Oorsig van die bestaande literatuur oor beleidstudies sedert 1994 toon aan dat studies oor aspekte van die openbare beleidproses onderneem is. Ten spyte van die omvang van die watervraagstuk wêreldwyd en in Suid- en Suider-Afrika (soos hierbo aangetoon) is dit opvallend hoe min empiriese navorsing oor hierdie vraagstuk in Suid-Afrika onderneem is. Voorts is dit ook opvallend hoe min navorsing onderneem is oor die beleidvernuwing wat sedert 1994 in Suid-Afrika

plaasgevind het. Hierdie studie is 'n eerste poging om waterbeleid sedert 1994 in Suid-Afrika te bespreek.

Studies oor aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika voor 1994 is deur 'n verskeidenheid kundiges onderneem (sien, byvoorbeeld, Geldenhuys & Kotzé 1983; Harber 1986; Hanekom 1987 & 1996; Harari 1989; Kotzé 1989 & 1991; Schrire 1990; Spies 1993; Seegers 1996; O' Meara 1996). Daar is egter 'n gebrek aan sistematiese teoretiese studies oor openbare beleid in Suid-Afrika sedert 1994. Die werk van Heymans (1996), en Moyo en De Coning (1996) fokus onderskeidelik op beleidbestuur, burokratiese hervorming en opleidingsinisiatiewe in Suid-Afrika. Die studie van Mentzel en Fick (1996) ondersoek die impak van interowerheidsverhoudinge op beleidbestuur. Wissink (1996) fokus op die opleiding van staatsamptenare ten opsigte van die openbare beleidproses. Die studie van Booysen en Erasmus (1998) lewer 'n bydrae ten opsigte van beleidstudies na 1994. Nie alleen word 'n nuwe benadering ten opsigte van beleidmaking en -ontleding gevolg nie, maar die veranderende beleidkonteks word ook bespreek. Konsepte soos beleidgemeenskappe en beleidnetwerke word aangewend om beleidmaking in drie gevalle te bespreek.

Bernstein (1999) lewer 'n verdere bydrae. Hierdie studie van die Centre for Development and Enterprise (CDE), gebaseer op twintig navorsingsverslae deur kenners in uitgesoekte areas, onderhoude met 140 senior besluitnemers en 'n oorsig van meer as dertig groen- en witskrifte, ondersoek beleidinstellings en beleidmaking in Suid-Afrika sedert 1994. Dit fokus ook op beleidimplementering ten opsigte van transformasie in die openbare sektor en die ANC se GEAR strategie.

Enkele toegepaste beleidaspekte sedert 1994, soos bevolking, onderwys, buitelandse en ekonomiese beleid, is ook ondersoek. Die studie van Hartshorne (1998) ondersoek onderwysbeleid in Suid-Afrika, terwyl Alden (1998), Barber (1998), Geldenhuys (1998), Le Pere en Van Nieuwkerk (1999), Mills (1998), Spence (1996 & 1998) en Van Wyk (1998b & 1999a) aspekte rakende die buitelandse beleidproses sedert 1994 analiseer. Die studies van, onder andere, Michie en Padayachee (1997 & 1998), Marais (1998), en Abedian en Biggs (1998) ondersoek die ekonomiese en fiskale beleid in Suid-Afrika. Die Kaïro Konferensie ('n VN konferensie oor bevolking en ontwikkeling) van 1994 het nuwe impetus verleen aan die proses om 'n bevolkingsbeleid vir Suid-Afrika te formuleer. Simon

(1997) beskryf hierdie proses waartydens meer as 700 voorleggings ontvang is. 'n Nuwe omgewingsbeleid vir Suid-Afrika is ook ondersoek (sien, onder meer, Van Reenen 1994; Bromley 1995). Breër beleidsdebatte is ook aangespreek. Hier lewer Maganya en Houghton (1996) en Budlender (1997) 'n bydrae.

Teen bogenoemde agtergrond is die belang van hierdie studie in die volgende geleë:

- 'n Soektog deur vier Suid-Afrikaanse databasisse (SA Studies, Index to South African Theses and Dissertations, HSRC Register of Current and Completed Research Programmes en Dissertations and Abstracts) kon slegs twee studies opspoor oor waterbeleid in Suid-Afrika voor 1994. Die studie van Danoher (1981) analiseer die rol van plaaslike owerhede in waterbronontwikkeling. Bakkes (1989) verwys na waterbeleid in soverre dit die opleiding van omgewingsgesondheidsbeamptes in diens van plaaslike owerhede raak.
- Studies oor watervraagstukke in Suid-Afrika is óf van 'n tegniese aard óf bestudeer dit as 'n sekuriteitsvraagstuk (Solomon 1996; Solomon & Cilliers 1996; Van Wyk 1998a). In hierdie verband het Kader Asmal die sosiale aspekte van watervraagstukke in Suid-Afrika beklemtoon:

"Firstly, we work in the social sphere, because people must always remain at the centre of our social and economic development. Water services and forestry products are essential for healthy living, energy and shelter that is part of the Government's promise of a better quality of life for all South Africans" (Hansard 2 Junie 1998:kolom 3589-3590).

- In Suid-Afrika is min aandag geskenk aan waterbeleid en, sedert 1994, is geen omvattende studie in die Politieke Wetenskappe oor hierdie onderwerp onderneem nie. Dit is duidelik dat daar 'n behoefte aan 'n wetenskaplike beleidontleding van hierdie onderwerp is en dat daar geen wetenskaplike studie oor Suid-Afrikaanse waterbeleid sedert 1994 gedoen is om as vertrekpunt te dien nie. 'n Studie oor hierdie onderwerp is juis van belang vir die Politieke Wetenskappe omdat die besluit oor die toedeling van hulpbronne uit die omgewing uiteindelik 'n politieke besluit is.

- Enkele openbare meningspeilings het aan die lig gebring dat waterverskaffing veral vir landelike inwoners van groot belang is. Opnames deur Idasa in 1995 en 1997 het bevind dat respondente waterverskaffing as 'n belangrike vraagstuk beskou wat deur die regering aangespreek moet word. Tabel 3 hieronder verwys na die bevindings van hierdie opnames. Hierdie studies het ook bevind dat stedelike inwoners die skep van werkgeleenthede, misdaadvoorkoming en dienslewering as van groter belang beskou. Hierteenoor het respondente uit landelike gebiede waterverskaffing as 'n belangriker vraagstuk beskou. Respondente uit landelike gebiede in die hoofsaaklik landelike provinsies het die gebrek aan water as die belangrikste vraagstuk wat hul gemeenskap in die gesig staar, beskou. In die Noordelike Provinsie het 45%, in die Oos-Kaap 36%, Mpumalanga 30% en die Noord-Wes 25% van die respondente aangedui dat hulle water as die belangrikste vraagstuk beskou wat hulle gemeenskap in die gesig staar (Taylor & Mattes 1998:11).

TABEL 3

DIE BELANGRIKSTE VRAAGSTUKKE WAT DIE REGERING BEHOORT AAN TE SPREEK (OPNAMES IN 1995 EN 1997)

	Nasionale regering		Plaaslike regering	
	1995	1997	1995	1997
	Persentasies			
Werkgeleenthede	77	69	56	34
Behuising	53	43	47	34
Misdaad/veiligheid	32	58	37	38
Dienste	6	6	29	37
Onderwys	20	19	19	15
Geweld	35	9	19	5
Water	5	5	10	17
Gesondheid	8	10	11	12
Elektrisiteit	2	7	7	15

Bron: Taylor & Mattes (1998:9)

- Die ongelyke toegang tot waterbronne in Suid-Afrika is, onder andere, een van die gevolge van die vorige regering se apartheidsbeleid. Holbrook (1998:117) verwys na hierdie ongelyke toegang tot water as “hydraulic despotism” wat deur die ANC-regering se nuwe beleid ten opsigte van water ongedaan gemaak is. Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) en die Makro-ekonomiese Strategie soos vervat in die GEAR is die omvattendste aksieplanne wat ooit ten opsigte van regeringsbeleid in Suid-Afrika geformuleer is. As beleidraamwerke lê beide hierdie dokumente die grondslag van die politieke, sosiale en ekonomiese transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing (Wessels 1998:65). Die HOP word aangebied as ‘n “integrated, coherent socio-economic policy framework” met as eerste prioriteit “to attack poverty and deprivation” (ANC 1994:1-4). Aangesien die HOP duidelik daarop fokus om in die basiese behoeftes van alle Suid-Afrikaners te voorsien, erken die dokument die reg tot water van almal in die samelewing. Die dokument brei ook uit op die doelwitte van waterbestuur (ANC 1994:28-31). Dit is dus duidelik dat waterbeleid ‘n belangrike aspek is van die transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing. Dit word verder in hoofstuk 2 bespreek.
- ‘n Aantal internasionale tendense in die watersektor is deur die Palmer Development Group (1994a; 1994b; 1994c) geïdentifiseer. Hierdie tendense is relevant vir hierdie studie en sluit die volgende in:
 - beweging na geïntegreerde watersiklusbestuur;
 - ‘n toenemende verdeling van verantwoordelikhede ten opsigte van regulering en operasionalisering;
 - ‘n beweging na die desentralisasie van operasies;
 - ‘n toenemende klem op openbare deelname aan die beleidmakingsproses en -beplanning;
 - ‘n beweging na die hantering van water as ‘n ekonomiese hulpbron;
 - die implementering van kommersiële praktyke en tegnieke; en
 - ‘n toenemende privaatsektorbetrokkenheid in waterbestuur.

Hierdie tendense kan verdeel word in twee verwante kategorieë. Die eerste kategorie ondersteun die skepping van waterbestuursinstellings. Hier is die behoefte om regulerende en operasionele verantwoordelikhede te skei. Daar word in hoofstuk 4 aangedui hoedat die Departement van Waterwese en Bosbou groter gemeenskapsbetrokkenheid bevorder het. Die tweede kategorie beskou water as 'n ekonomiese hulpbron, en die ekonomiese koste van water word dus erken. Dit word weerspieël in die GEAR en veronderstel die instelling van kommersiële bestuursbeginsels in die watersektor. Die Waterwet wat in hoofstuk 4 bespreek word, verwys hierna.

Hierdie internasionale tendense dui ook daarop dat die beleidvernuwing wat in Suid-Afrika ten opsigte van water plaasvind nie uniek is nie. Waterbeleidhervormings het in die 1990s plaasgevind in state soos, onder andere, Indië (Saleth 1996), Ethiopië (Abate 1992), Egipte (Abu-Zeid & Rady 1992), Frankryk (Palmer Development Group 1994c) en Zimbabwe (Derman 1998). Beleidmakers in Zimbabwe volg die Suid-Afrikaanse beleidproses in Zimbabwe (Derman 1998:73-93).

Hierdie afdeling het die belang van die studie bespreek. Daar is aangedui dat min beleidstudies sedert 1994 onderneem is en dat daar hoegenaamd geen studie oor waterbeleid onderneem is nie. Die volgende afdeling behandel die navorsingsmetodologie wat in hierdie studie gevolg is.

1.5 NAVORSINGSMETODOLOGIE

Die keuse van 'n bepaalde navorsingsmetodologie dra by tot die begrip van bepaalde sosiale verskynsels. 'n Paradigma bevorder aannames oor die sosiale wêreld, hoe die wetenskap beoefen moet word en wat legitieme probleme, oplossings en bewyse is. As sodanig, sluit 'n paradigma beide teorie en metode in. Paradigmas is dinamies in die sin dat hulle deurentyd ontwikkel. In die wetenskap is daar konsensus oor twee paradigmas, naamlik 'n kwalitatiewe en 'n kwantitatiewe paradigma. Creswell (1994:1-2) onderskei tussen hierdie paradigmas en toon aan dat 'n kwalitatiewe studie gedefinieer word as "... an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed

with words, reporting detailed views of informants, and conducted in a natural setting.” ‘n Kwantitatiewe studie, daarenteen, is ‘n “... inquiry into a social or human problem, based on testing a theory composed of variables, measured with numbers, and analysed with statistical procedures, in order to determine whether the predictive generalisations of the theory hold true.” Hierdie studie volg die kwalitatiewe paradigma. Die rede vir hierdie keuse berus op die aannames van kwalitatiewe navorsing:

- Kwalitatiewe navorsers fokus hoofsaaklik op die proses, eerder as die produkte of gevolge daarvan.
- Kwalitatiewe navorsers stel belang in betekenis, naamlik hoedat mense sin maak van hulle lewens, ervarings en hulle strukturerings van die wêreld.
- Die kwalitatiewe navorser is die primêre instrument vir datainsameling en –analise. Data word in hierdie studie ingesamel deur gebruik te maak van menslike instrumente in plaas van deur inventarise, vraelyste en rekenaarprogramme.
- Kwalitatiewe navorsing verg veldwerk.
- Kwalitatiewe navorsing is beskrywend.
- Die proses van kwalitatiewe navorsing is induktief deurdat die navorser abstraksies, konsepte, hipoteses en teorieë uit detail bou (Merriam in Creswell 1994:145).

Hierbo is aangedui dat ‘n kwalitatiewe benadering die klem plaas op die proses, eerder as die produk. Dit is dan ook die rede waarom ‘n kwalitatiewe benadering in hierdie studie gevolg word. Die beleidproses sedert 1994 met spesifieke verwysing na waterbeleid as die gevallestudie word dus in hierdie navorsing bespreek. ‘n Gevallestudie soos die waterbeleidproses sedert 1994 word beperk deur tyd en ook bepaalde beleidaktiwiteite, waarna Creswell (1994:12) verwys, soos ‘n beleidprogram (die HOP of GEAR), ‘n gebeurtenis (soos die promulgasie van wetgewing of die skaarsheid van waterbronne in ‘n bepaalde gemeenskap), ‘n proses (wat in hoofstuk 3 beskryf word), ‘n instelling(s) (soos dié in hoofstuk 2 bespreek), of ‘n sosiale groep (waarna daar ook in hoofstuk 3 verwys word).

Hierby is die waterbeleidproses ook nog nie voltooi nie. Dit is in pas met Creswell (1994:146) se kenmerke van 'n kwalitatiewe navorsingsvraagstuk, naamlik:

- Die navorsingsvraagstuk is 'onvolwasse' aangesien baie min of geen navorsing voorheen oor die onderwerp onderneem is nie. Dit is ook in hierdie hoofstuk aangedui ten opsigte van die waterbeleid in Suid-Afrika.
- 'n Verdere kenmerk is dat die bestaande teorie moontlik onakkuraat, onvanpas, verkeerd of bevooroordeeld kan wees. In die geval van hierdie studie is die belang daarvan juis daarin geleë dat daar gebou word aan moontlike teoretiese verklarings vir bepaalde beleidprosesse sedert 1994.
- 'n Behoeftes bestaan, soos in hierdie hoofstuk aangedui, om die proses te ondersoek, te beskryf en om moontlik teorie oor die navorsingsvraagstuk te ontwikkel.
- Die aard van die navorsingsvraagstuk kan dalk nie gepas wees vir 'n kwantitatiewe benadering nie. In hierdie studie kon dit wel gepas gewees het. Dit is egter een van die aanbevelings vir toekomstige studies oor hierdie en verwante onderwerpe. Hierdie studie word beperk tot 'n kwalitatiewe benadering.

Hierdie studie volg hoofsaaklik 'n kwalitatiewe, beskrywende benadering ten opsigte van beleidmaking. Die doel van die beskrywende benadering is om die oorsake en gevolge van beleidkeuses te verduidelik en/of te voorspel. Verder word hierdie benadering gebruik om die uitkomst van beleidoptrede te monitor (Dunn 1994:153).

Die grootste deel van hierdie studie bestaan uit die beskrywing van die waterbeleidproses na 1994. Daar word ook melding gemaak van die beleidproses voor 1994. Literatuur oor die onderwerp, sowel as amptelike dokumentasie, soos departementele jaarverslae, besprekingsdokumente, witskrifte, groenskrifte, wette, konsepwetsontwerpe, notules van die portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou, uitsprake deur die minister en die *Hansard* is, onderskeidelik, sekondêre en primêre bronne wat in hierdie studie geraadpleeg is.

Hierdie afdeling bespreek die teoretiese benadering tot die studie. Dit fokus op die verskillende fases in die openbare beleidproses wat in hierdie studie bespreek word en verder in hoofstuk 3 uiteengesit is. Hierdie afdeling ondersoek ook enkele modelle wat toegepas kan word in die bestudering van die openbare beleidproses. Dit sluit af met die metodologie wat in hierdie studie gevolg word.

1.5.1 Fases in die beleidproses

Openbare beleid is diep gewortel in die politieke- of magsverhoudings tussen die regering, belangegroepe, plaaslike owerhede, provinsies en organisasies. Die bestudering van openbare beleid handel dus nie net oor die inhoud van 'n bepaalde beleid, maar ook oor die beleidproses. 'n Vraagstuk (issue), soos ongelyke watervoorsiening aan lede van 'n bevolking, gee aanleiding tot 'n openbare beleidbesluit. 'n Vraagstuk verwys na 'n probleem wat op die openbare agenda geplaas is. 'n Beleid is 'n antwoord op hierdie probleem, in plaas van die antwoord, aangesien 'n verskeidenheid beleidalternatiewe 'n vraagstuk kan aanspreek (Parsons 1995:87; Cooper et al. 1998:157, 159).

Een van die primêre take van enige regering is beleidformulering. In dié verband tree regerings op verskillende maniere op. Dit is hoofsaaklik die regering wat konflik in 'n samelewing reguleer, terwyl dit terselfdertyd konflik ten opsigte van kompeterende state hanteer. Die regering vorder geld in van 'n samelewing deur middel van belasting en versprei 'n verskeidenheid simboliese belonings en materiële dienste aan lede van die samelewing. Volgens Dye (1995:2) word openbare beleid aangewend om bronne in 'n samelewing te reguleer, te verdeel, te organiseer en te onttrek.

Daar is reeds aangetoon dat hierdie studie die proses ten opsigte van 'n nuwe waterbeleid in Suid-Afrika tussen 1994 en 1999 ondersoek. Daar word gepoog om te beskryf hoe bepaalde besluite ten opsigte van waterbeleid in Suid-Afrika geneem is, en watter dryfvere, instellings, prosesse en akteurs hierby betrokke was.

Die beleidproses word in die volgende fases verdeel (soos hieronder aangedui), volgens die voorstel van, onder andere, Cooper et al. (1998:173-181), Dunn (1994:15-19), Parsons (1995:85-616), Portney (1986:4-6), Booysen en Erasmus (1998:221-260) en Dye (1995:298). Hierdie fases word in hoofstuk 2 figuurlik

voorgestel as 'n opeenvolgende beleidmakingstroom waarby beleidgemeenskappe en -netwerke betrokke is. Dit verwys ook na die invloede in elkeen van hierdie fases en die beleidsdokumente wat elke fase kenmerk. In hoofstuk 3 word hierdie fases van toepassing gemaak op die waterbeleidproses in Suid-Afrika.

1.5.1.1 Die identifisering van die probleem

Die begin van 'n beleid is die identifisering van 'n probleem. Wat as 'n probleem geld en hoe hierdie probleem gedefinieer word, word bepaal deur die benadering wat beleidmakers volg om die probleem aan te spreek. Volgens Parsons (1995:88) is dit een van die kritiese fases van die beleidproses. Politieke verskille ontstaan juis in hierdie fase omdat beleidmakers dikwels nie dieselfde waardes en persepsies deel nie. Parsons (1995:88) som hierdie fase soos volg op: "A definition of the problem is part of the problem."

In hierdie fase speel die openbare mening, die media en openbare opnames 'n bepalende invloed. Dit is dikwels die élite se mening wat van deurslaggewende belang is (Dye 1995:300-301).

1.5.1.2 Die plasing van die vraagstuk op die agenda

Tydens hierdie fase in die beleidproses word die aandag van die media en openbare amptenare op openbare vraagstukke gefokus (Dye 1995:29, 303-305; Cooper et al. 1998:174-175).

1.5.1.3 Beleidformulering

Hier ontstaan die vraag watter tipe beleid geformuleer moet word. Daar bestaan verskeie tipes beleid wat geformuleer kan word. Cooper et al. (1998:175-178), Portney (1986:6-8), Parsons (1995:132-134) en Mentoer (1995:13-14) onderskei tussen *regulerende*, *verdelende*, *herverdelende* en *selfregulerende* beleid. Regulerende beleid is gemik daarop om die gedrag van groepe en individue te beperk of te beheer. Dit kan ook bepaalde standaarde daarstel om die algemene publiek te beskerm, soos deur die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde (SABS) onderneem word. Verdelende (distributive) beleid verwys na die verdeling en verspreiding van goedere, dienste en voordele aan groepe of individue in 'n bepaalde bevolking. Selfregulerende beleid

is geformuleer om die belange van 'n bepaalde belangegroep te beskerm. Herverdelende (redistributive) beleid is beleid wat 'n herverdeling en herallokering van hulpbronne tussen groepe en individue verseker. Hierdie studie benader die waterbeleid in Suid-Afrika as 'n herverdelende beleid. In hierdie opsig is dit duidelik dat die HOP 'n herverdelende beleid is. Die HOP (ANC 1994:2-6) dokument stel dit soos volg:

"South African society is in need of transformation and renewal; a comprehensive redesign and reconstruction of existing activities; and the Reconstruction and Development Programme sets out to integrate growth, development, redistribution and reconciliation into a unified programme."

1.5.1.4 Die legitimering van die beleid deur die politieke optrede van politieke partye, belangegroepe, die regering en die parlement

In hierdie fase word die beleid aanvaar deur die wetgewende gesag van 'n staat (Dunn 1994:16; Dye 1995:298).

1.5.1.5 Beleidimplementering

In hierdie fase word die klem geplaas op die administratiewe eenhede wat menslike en finansiële hulpbronne mobiliseer om 'n bepaalde beleid uit te voer (Dunn 1994:16; Dye 1995:298).

1.5.1.6 Beleidanalise

Beleidanalise is die proses waardeur kennis van die beleidproses geskep word. Beleidanalise ondersoek die oorsake, gevolge en uitvoering van openbare beleid en programme. Dit is deels 'n beskrywende aktiwiteit wat fokus op die oorsake en gevolge van openbare beleidbesluite. Dit is egter ook 'n normatiewe oefening wat kritiek lewer op die waarde van beleidbesluite in die verlede, hede en toekoms. Die waardeaspek van beleidanalise sluit 'n dinamiese verband tussen afhanklike (doelwitte) en onafhanklike (middele) veranderlikes in. Hierdie veranderlikes is dikwels waardebeoordelend (valuative) van aard. Die keuse tussen veranderlikes is ook soms 'n keuse tussen verskillende kompeterende waardes, soos welvaart, gesondheid en regverdigheid (Dunn 1994:1-4; Dye 1995:298).

1.5.2 Beleidsmakingsmodelle

Ten einde 'n beter begrip van die beleidproses in Suid-Afrika te kry, is dit nodig om enkele beleidsmakingsmodelle te ondersoek. Hierdie modelle is konseptueel van aard en poog om:

- begrip en denke ten opsigte van die politiek en openbare beleid te vereenvoudig en op te klaar;
- belangrike aspekte ten opsigte van beleidvraagstukke te identifiseer;
- kommunikasie oor belangrike kenmerke van politieke aspekte te vergemaklik;
- begrip ten opsigte van beleid te fokus op belangrike en minder belangrike vraagstukke; en
- verduidelikings van openbare beleid te verskaf en die gevolge daarvan te voorspel (Dye 1995:18).

Daar bestaan 'n aantal modelle waarmee die beleidproses verklaar kan word (Dye 1995:18; Mentoer 1995:19-24; Molepo 1998:47-50; Cooper et al. 1998:165-173; Ham & Hill 1993:22-47; Hill 1997:98-126, Wessels 1998:65-109). Enkele voorbeelde hiervan word hieronder kortliks bespreek:

- Volgens die *institusionele model* word openbare beleid gesaghebbend bepaal en toegepas deur regeringsinstellings. Openbare beleid word beskou as die produk van institusionele bedrywighede.
- Die *funksionele prosesmodel* plaas die klem op funksionele aktiwiteite en beleidprosedures.
- Die *groepmodel* sluit die konsep demokrasie in die beleidproses in. Hierdie model veronderstel samewerking tussen groepe met gemeenskaplike belange om regeringsbeleid te beïnvloed. Hierdeur word 'n brug tussen die groep en die regering gebou.
- Volgens die *élitemodel* is 'n klein groep (of élite) verantwoordelik vir die formulering van beleid. Gesaghebbende waardes word deur die élite

gedefinieer en aan die samelewing opgelê. Openbare beleid word op grond van hierdie waardestelsel geformuleer waarvan die massas en hulle waardestelsel uitgesluit is. Beleidaanpassings is inkrementeel en is gerig op die versterking en behoud van die status quo.

- Volgens die *rasionele model* word bepaalde beleidrigtings gekies wat vir 'n samelewing die beste voordele inhou. 'n Beleid is rasioneel wanneer die verskil tussen die waardes wat dit bereik en die waardes wat dit opoffer positief en groter is as enige ander beleidalternatief.
- Die *inkrementele model* beskou beleid as die voortsetting van vorige regeringsaktiwiteite slegs met inkrementele verbeterings.
- Die *spelteoriemodel* bestudeer rasionele besluite in situasies waarin twee of meer deelnemers keuses moet uitoefen en die uitkoms hiervan afhang van die keuses wat elkeen gemaak het. Die idee van 'n 'spel' kom na vore omdat besluitnemers betrokke is by keuses wat interafhanklik is. 'Spelers' moet dus hulle optrede so aanpas dat dit hulle eie voorkeure en vermoëns weerspieël, maar ook hulle verwagtinge van wat ander 'spelers' sal doen.
- Die *openbare keusemodel* is die toepassing van ekonomiese analise op openbare beleidmaking.
- Die *sisteemmodel* veronderstel insette in die beleidproses deur die eksterne omgewing. Konsepte soos terugvoering, insette en uitsette is belangrike elemente van hierdie model aangesien hierdie model 'n sikliese verloop het.

Elkeen van hierdie modelle kan op Suid-Afrika van toepassing gemaak word. So, byvoorbeeld, volg die studies van Kotzé (1992 en 1993) die élitebenadering. Booysen en Erasmus (1998:228) voer aan dat sekere dimensies van die élite-, pluralistiese- en klasanalise op die beleidproses in Suid-Afrika van toepassing gemaak kan word. Wessels (1998) voer aan dat elemente van die pluralistiese benadering in die beleidproses gemerk kan word. Die volgende afdeling bespreek die metodologiese keuse ten opsigte van modelle van hierdie studie.

1.5.3 Metodologiese keuse

Die modelle waarna hierbo verwys word, kan beskrywend of voorskrywend wees. 'n Beskrywende benadering tot beleidmaking plaas die klem op die beleidproses deur te verwys na die akteurs wat aan in die proses deelneem. Modelle wat onder hierdie benadering tel, is die élitemodel, die groepmodel, die sisteemmodel, die institusionele model en die funksionele prosesmodel. Voorskrywende modelle sluit die inkrementele model en die rasonale model in. Hierdie benadering verken die in- en uitsette van die konsep 'openbare beleid' (Mentoor 1995:19-20; Dunn 1994:153).

Hierbo is aangedui dat hierdie studie 'n kwalitatiewe benadering volg. Die vorige afdeling het 'n seleksie van beleidmodelle bespreek. Hierdie studie volg, soos Booysen en Erasmus (1998:228), 'n eklektiese benadering waarin geen ekstensiewe voorkeur aan 'n bepaalde model gegee word nie. Daar word in hoofstuk 3 aangedui dat aspekte van, byvoorbeeld, die institusionele model (waterbeleid sedert 1994 is 'n produk van bepaalde institusionele bedrywighede), die funksionele model (bepaalde prosedures is gevolg om besprekingsdokumente eventueel vir wetgewingsdoeleindes voor te lê), die groepmodel (beleidgemeenskappe met gemeenskaplike belange het saamgewerk om regeringsbeleid te beïnvloed), en die élitemodel (soos in hoofstuk 2 aangedui, is 'n élite instelling soos die kabinet sedert 1994 verantwoordelik vir belangrike beleidbesluite).

Die volgende afdeling verken konsepte wat vir hierdie studie relevant is.

1.6 KONSEPTUELE VERKENNING

Konsepte, soos dié hierbo genoem, vorm die boustene van 'n wetenskaplike studie. 'n Wetenskaplike ondersoek na spesifieke vraagstukke en sosiale verskynsels behels die sistematiese toetsing hiervan. Hierdie aktiwiteit word gekenmerk deur die gebruik van 'n taal wat simbole en reëls insluit. Een so 'n simbool is 'n konsep. In die bestudering van 'n bepaalde politieke verskynsel of gebeurtenis is dit nodig om sulke konsepte te definieer (Kotzé & van Wyk, 1986:VII).

Ten einde die waterbeleidproses in Suid-Afrika sedert 1994 te bespreek, is dit noodsaaklik om aandag te gee aan relevante konsepte, soos openbare beleid, beleidnetwerk, vraagstuknetwerk, beleidgemeenskap, waterbeleid en beleidanalise.

1.6.1 Openbare beleid

Voordat die konsep 'openbare beleid' gedefinieer kan word, is dit belangrik om die konsepte 'beleid' en 'openbaar' te verduidelik. Die konsep 'openbare beleid' kan in 'n breë verband gebruik word. Daar kan, byvoorbeeld, verwys word na die onderwysbeleid van die Suid-Afrikaanse regering of selfs die beleid van 'n bepaalde politieke party. Volgens Anderson (in Mentoor 1995:8) dui die konsep beleid breedweg op die rol van 'n bepaalde akteur ('n amptenaar of regeringsdepartement) of 'n groep aktors in 'n gegewe gebied. Vir Anderson kan die gedrag van 'n openbare amptenaar dus beskryf word as beleid. In 'n latere werk van Anderson (1997:9) verwys hy na beleid as

“a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or a matter of concern ... [it] focuses on what is actually done instead of what is only proposed or intended, and it differentiates a policy from a decision, which is essentially a choice among competing alternatives.”

Parsons (1995:2-3) en Cooper et al. (1998:161-162) verwys na die gebruik van die konsep 'openbaar'. Parsons (1995:3-12) bied 'n oorsig van die ontwikkeling van die openbare en private sfere van 'n samelewing. Algemene gebruike van die konsep verwys na die openbare belang, openbare mening, die openbare sektor, openbare vervoer, ensovoorts. Dit idee van 'n openbare beleid veronderstel dat daar 'n openbare sfeer is wat nie privaat is nie, maar 'n gemeenskaplike domein bedien. Vir Cooper et al. (1998:161) word openbare beleid van privaatbeleid van mekaar onderskei op grond van die volgende: “What makes public policy different is that it is an authoritative choice made on behalf of other people.”

Die konsep 'openbare beleid' is al op 'n verskeidenheid maniere gedefinieer. Openbare beleid fokus op, waarna Dewey (in Parsons 1995:XV) verwys as “the public and its problems.” Volgens Parsons (1995:XV) is dit “concerned with how issues and problems come to be defined and constructed and how they are placed on the political and policy agenda.” Dit is

egter ook wat Dunn (1994:85) definieer as "a complex pattern of independent collective choices, including decisions not to act, made by governmental bodies and officials."

Heclo (in Ham & Hill 1993:11) definieer beleid as 'n "course of action or inaction rather than specific decisions or actions." Easton meld dat beleid bestaan uit "a web of decisions and actions that allocate ... values" (in Ham & Hill 1993:11). Aansluitend hierby reken Ham en Hill (1993:11) dat "policy may sometimes be identifiable in terms of a decision, but very often it involves either groups of decisions or what may be seen as little more than an orientation."

Widlavsky se definisie herinner daaraan dat beleid 'n proses, sowel as 'n produk is. Dit verwys na die besluitnemingsproses sowel as die produk van hierdie proses (Ham & Hill 1993:14).

Laswell en Kaplan definieer openbare beleid as "a projected programme of goals, values and practices" (in Dye 1995:3). Dye (1995:4) definieer openbare beleid as dit wat regerings kies om te doen, of om nie te doen nie. Hierdie definisie sluit dus regeringsoptrede sowel as die besluit om nie op te tree nie, in.

Dit is duidelik uit die definisies hierbo dat die konsepte 'openbare beleid' verskeie elemente bevat. Hierdie studie volg die tentatiewe definisie dat openbare beleid 'n proses sowel as 'n produk is waar bepaalde besluite, gebaseer op waardes en doelwitte, binne 'n beleidnetwerk geneem word. Hierdie definisie leen dus by die definisies van Anderson (1997), Heclo en Widlawsky (in Ham & Hill 1993) en Laswell en Kaplan (in Dye 1995) hierbo. Daar word ook geleen by Parsons (1995) se verwysing na die rol van beleidnetwerke en -gemeenskappe wat hieronder in detail bespreek word.

1.6.2 Beleidnetwerk

Dit is duidelik uit die aantal definisies hierbo dat dit moeilik is om beleid as 'n spesifieke en konkrete verskynsel te behandel. Wat is die implikasies van die feit dat beleid 'n rigting of 'n web van besluite eerder as 'n enkele, eenmalige besluit is? Wat die definisies hierbo aandui, is dat beleid die produk van 'n komplekse besluitnemingsnetwerk is. Dit word in die Suid-Afrikaanse post-1994 konteks deur Booysen en Erasmus (1998) beklemtoon. Beleid is nooit 'n enkele besluit nie, maar eerder 'n reeks besluite om 'n bepaalde vraagstuk aan te spreek. Die definisies van Anderson (1997), Heclo en Widlawsky (in Ham & Hill 1993), Parsons (1995) en

Laswell en Kaplan (in Dye 1995) hierbo is dus waarskynlik die mees gepaste vir hierdie studie. Daar is hierbo aangedui dat die kwalitatiewe benadering gevolg word. Volgens Creswell (1994:145) is die bestudering van die proses en die produk meer van belang in hierdie benadering. Hierdie definisie van openbare beleid sluit dus hierby aan. 'n Verandering in beleid oor 'n tydperk heen dui op die dinamika van die beleidproses. Die vraag ontstaan of beleid beskou kan word as optrede/aksie sonder besluite. Twee belangrike temas in beleidstudie sluit hierby aan, naamlik dat daar 'n verband is tussen beleid en politiek en die feit dat politieke optrede doelgerig is (Hill 1997:7-8).

Die tipe beleidnetwerk bepaal dikwels die tipe beleid wat geformuleer word. Die redes hiervoor is dat beleidnetwerke oor tyd wissel en afhang van die bepaalde openbare vraagstuk. Dit gebeur ook dikwels dat beleidnetwerke verander word deur staatsakteurs wat daarby betrokke is of raak (Parsons 1995:190).

Uitendelik is dit beleid wat die 'produkte' daarstel waarvolgens regerings beoordeel word en die omvang van die legitimiteit, al dan nie, wat 'n regering geniet, beïnvloed (Booyesen & Erasmus 1998:223).

Die konsep 'beleidnetwerk' (policy network) verwys na die verskeidenheid buite-parlementêre organisasies en agente wat beleidformulering beïnvloed. Benson (in Booyesen & Erasmus 1998:231) definieer 'n beleidnetwerk as "a complex of organisations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other ... complexes by breaks in the structure of resource dependencies."

Volgens Parsons (1995:184-192) is die netwerkbenadering meer gerig op die verhoudings- en informele aspekte van beleidmaking. Dit plaas die klem op formele en informele kontakte en verhoudings wat die beleidbesluitneming en -agenda bepaal. Dit kom veral voor in pluralistiese samelewings waarin daar 'n verskeidenheid van invloede op die beleidproses inwerk. Netwerkanalise is gebaseer op die idee dat beleid geformuleer word in die konteks van verhoudings en interafhanklikhede. Hierdie benadering veronderstel dat beleidakteurs aktief deelneem aan die sosiale stelsel.

1.6.3 Beleidgemeenskap en vraagstuknetwerk

Daar bestaan ook 'n verskil tussen 'n beleidgemeenskap (*policy community*) en 'n vraagstuknetwerk (*issue network*). Eersgenoemde verwys na 'n relatiewe klein groep mense met bepaalde belangstellings, waardes en houdings ten opsigte van sekere vraagstukke (Parsons 1995:189). So 'n beleidgemeenskap bestaan gewoonlik uit politici, leiers van belangegroepe, regeringsamptenare en verteenwoordigers van regerings en nie-regeringsagentskappe. Lidmaatskap van hierdie beleidgemeenskap word strenger bepaal en lede het dikwels bepaalde kundigheid of 'n reputasie in die veld.

Lidmaatskap aan 'n vraagstuknetwerk is oper en so 'n netwerk is ook minder stabiel, minder eksklusief en het dikwels minder invloed op die beleidproses (Parsons 1995:189). 'n Beleidgemeenskap is dikwels die kern van 'n beleidnetwerk (Booyesen & Erasmus 1998:233).

1.6.4 Waterbeleid

In hierdie studie verwys waterbeleid na die versameling van regeringsinisiatiewe, -optrede en -beleid ten einde water aan die gemeenskap op 'n regverdigte grondslag te voorsien, maar met inagneming van die beperktheid van hierdie bron. Hoewel die *Nasionale Waterwet* van 1998 die vernaamste fokus van hierdie studie is, is dit van belang om aan te toon dat hierdie beleidproses ook ander wetgewing, soos in hoofstuk 3 bespreek, insluit.

1.6.5 Openbare beleidanalise

Openbare beleidanalise word dikwels deur 'n verskeidenheid definisies verklaar. Beleidanalise is 'n studieveld, 'n aktiwiteit en 'n manier om na die politieke proses te verwys (Cooper et al. 1998:162). Die doel van 'n beleidanalise is om idees van 'n wye verskeidenheid dissiplines te verkry ten einde op die oorsake en gevolge van regeringsbesluite te fokus. Volgens Dunn (1994:1) is beleidanalise "the activity of creating knowledge of and in the policy making process." Quade (in Mentoer 1995:13) voeg by dat "policy analysis is any type of analysis that generates and presents information in such a way as to improve the basis for policy makers to exercise their judgement."

Die doel van beleidanalise is om kennis te skep wat die effektiwiteit van keuses tussen alternatiewe beleide verbeter: beter watervoorsiening en toegang tot water aan diegene wat dit lank ontsê is. Beleidanalise evalueer besluitneming en kommunikeer hierdie evaluering aan aktors in die beleidproses. Hoewel beleidanalise nie die politieke proses vervang het nie, het dit veel eerder ontwikkel in 'n sistematiese metodologie om probleme en vraagstukke op te los. Beleidverwante kennis help met die formulering en oplossing van vraagstukke. Hierby verskaf die metodologie van beleidanalise antwoorde op die volgende vrae:

- Wat is die aard en omvang van die probleem?
- Watter beleid is in die verlede en word tans uitgevoer om die probleem aan te spreek en wat was die resultaat van hierdie beleid?
- Hoe waardevol was die resultate van die beleid in die aanspreek van die probleem?
- Watter beleidalternatiewe bestaan en wat is hulle moontlike resultaat? (Dunn 1994:5-13)

Volgens Dunn (1994:14) sluit die metodologie van beleidanalise vyf algemene aspekte van probleemoplossing in: definisie, voorspelling, voorstelle, beskrywing en evaluering. Probleemstrukturering (definisie) verskaf inligting oor die omstandighede wat aanleiding gegee het tot 'n bepaalde probleem. Voorspelling poog om inligting te versamel oor die toekomstige gevolge van beleidalternatiewe. Voorstelle verskaf inligting oor die relatiewe waarde van toekomstige beleidbesluite om die vraagstuk aan te spreek. Monitoring (beskrywing) beskryf die huidige en vorige gevolge van beleidalternatiewe. Laastens, verskaf evaluering inligting oor die waarde van die gevolge in die oplossing van die vraagstuk.

Hierdie afdeling het die vernaamste konsepte wat in hierdie studie gebruik word, uitgelig. Die volgende afdeling fokus op die afbakening, beperking en omvang van die studie.

1.7 AFBAKENING, BEPERKING EN OMVANG VAN STUDIE

Die vernaamste fokus van hierdie studie is waterbeleid in Suid-Afrika in die periode van 1994 tot voor die verkiesing van Junie 1999. Een van die belangrikste beperkinge van hierdie navorsing is dat dit nie die implementering en impak van waterbeleid ten volle kan ondersoek nie. Soos daar in hoofstuk 4 aangedui word, kan slegs voorlopige evaluerings in hierdie verband gedoen word.

'n Verdere beperking hou verband met die regionale impak van die Suid-Afrikaanse waterbeleid. Daar is in hierdie hoofstuk aangedui hoeveel water in Suid-Afrika 'n regionale dimensie het. Daar word in hoofstuk 5 aanbeveel dat hierdie aspek moontlik deel sou kon uitmaak van toekomstige studies in hierdie verband.

'n Derde beperking is moontlik die feit dat relatief min persoonlike onderhoude met besluitnemers in hierdie beleidproses gevoer is. Persoonlike onderhoude op nasionale en provinsiale vlak kon 'n omvangryker beeld van die waterbeleidproses gegee het.

Vierdens fokus hierdie studie nie op waterbeleid voor 1994 nie. Daar word wel in hoofstuk 3 hierna verwys. Soos in hierdie hoofstuk aangetoon is, bestaan daar min navorsing in hierdie verband. Dit beperk hierdie studie in die sin dat die beleidproses voor 1994 nie met die proses na 1994 vergelyk kan word nie. Daar word wel in hierdie hoofstuk verwys na navorsing oor die openbare beleidproses voor 1994. 'n Beskrywing van die openbare beleidproses voor 1994 sou te omvangryk vir die afbakenings van hierdie studie gewees het.

Hierdie studie fokus slegs op aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika, met spesifieke verwysing na waterbeleid vanaf 1994 tot 1999. Dit is onmoontlik om die totale transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing in 'n studie van hierdie beperkte omvang aan te spreek. Hoewel die ANC en sy alliansiegenote die belangrikste beleidgemeenskap in hierdie periode was, is dit nie die doel van hierdie studie om in diepte hieroor te berig nie. Daar word wel melding gemaak van die rol van die ANC en sy alliansiegenote in hoofstuk 3.

Daar word verwys na bepaalde aspekte van vorige wetgewing om aan te sluit by die beleidvernuwing sedert 1994. Hierdie studie beoordeel nie die inhoud van bepaalde beleid nie. Wat hier van belang is, is die beleidproses en 'n voorlopige evaluering van beleidsdoelwitte soos deur die regering in 1994 en daarna aangekondig.

Die studie fokus op die beleidproses ten opsigte van water en beleidgemeenskappe en -netwerke wat daarby betrokke is. Die studie ondersoek die HOP met spesifieke verwysing na die dokument se standpunt oor water. Daar word ook gekyk na die openbare konsultasieproses wat die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) voorafgegaan het.

Hoofstuk 3 bespreek die beleidproses in die fases soos wat hulle in hierdie hoofstuk onderskei is. Daar word geargumenteer, soos Booysen en Erasmus (1998:228), dat elemente van die élitemodel, politieke sisteem, pluralistiese en klasbenadering van toepassing is op die analise van die beleidproses en -implementering in Suid-Afrika. Enkele van hierdie benaderings is in hoofstuk 1 beskryf. Ingevolge die élitemodel is dit die kabinet wat finaal die beleidagenda saamstel. In dié verband word daar ook in hoofstuk 2 verwys na die rol wat die ANC en sy alliansiegenote speel. Elemente van 'n pluralistiese benadering is egter ook teenwoordig, soos in hoofstuk 3 en deur Wessels (1998:70-81) aangedui word, in die wedywering tussen verskillende vlakke van politieke invloed en beleidmaking in die politieke sisteem.

Hoewel die Nasionale Waterwet van 1998 die belangrikste fokus van hierdie studie is, is dit belangrik om by te voeg dat waterbeleid as 'n omvattende beleid bespreek word, soos aangedui in die afdeling oor die konseptuele verkenning van hierdie studie. Ander wetgewing wat met hierdie beleidproses verband hou, word ook kortliks in hoofstuk 3 bespreek. Daar word in hoofstuk 2 verwys na 'n beleidstroom. Die waterbeleid sedert 1994 word bespreek volgens die opeenvolgende fases in hierdie stroom. Die volgende afdeling behandel die hoofstukindeling van hierdie studie.

1.8 HOOFSTUKINDELING

In **hierdie hoofstuk** is die kenmerke en belangrikheid van water bespreek. Daar is ook verwys na water as 'n skaars natuurlike hulpbron in Suid- en Suider-Afrika. Waterbronne in Suid-Afrika is bespreek en daar is verwys na waterbeleid in die verlede en tans. Die navorsingsprobleem en -metodologie is aangedui. Daar is kortliks verwys na die veranderende beleidkonteks in Suid-Afrika sedert 1994 wat, onder andere, hierdie nuwe waterbeleid tot gevolg gehad het.

Verskeie studies wat voor 1994 onderneem is ten opsigte van openbare beleidmaking in Suid-Afrika is geïdentifiseer. Kenmerkend van die beleidproses voor 1994 is dat dit plaasgevind het in 'n konteks van sogenaamde “constrained policy making” (Kotzé 1989 & 1991) en teen die agtergrond van 'n nasionale veiligheidsbestuurstelsel. Geldenhuys en Kotzé (1983), Harber (1986) en Seegers (1996) brei uit oor die rol van die veiligheidsektor in die Suid-Afrikaanse politieke proses voor 1994. Sedert die politieke veranderings in 1994 het die beleidproses in Suid-Afrika ook verander. In **Hoofstuk 2** word die klem geplaas op aspekte van openbare beleidmaking in Suid-Afrika sedert 1994. Hierdie hoofstuk poog om dit in die politieke konteks te plaas. Benaderings, rolspelers (soos die politieke élite) en prosesse ten opsigte van beleidbesluitneming word aangespreek.

Die Nasionale Waterwet is in 1998 deur die Suid-Afrikaanse parlement aanvaar. Hierdie wetgewing het Suid-Afrika se waterwetgewing ingrypend verander en bestaande wetgewing en beleid oor hierdie aangeleentheid vervang. In **Hoofstuk 3** word die nuwe waterbeleid bespreek. Die fases in die beleidmakingsproses ten opsigte van die nuwe waterwetgewing word aangespreek. Die rol van beleidnetwerke en vraagstukgemeenskappe in die beleidproses word ook ondersoek.

Openbare beleidmaking het 'n bepaalde gevolg ten doel en die bereiking al dan nie hiervan dra by tot 'n suksesvolle beleid, al dan nie. **Hoofstuk 4** fokus op verwagte beleiduitkomst.

Die samevatting van die studie volg in **Hoofstuk 5**. Hierin word die belangrikste doelwitte en gevolgtrekkings van die studie saamgevat. Daar word ook klem gelê op aanbevelings en moontlike areas vir toekomstige navorsing op hierdie gebied.

1.9 SAMEVATTING

Suid-Afrika staan 'n groeiende watertekort in die gesig. Vorige beleidrigtings het die probleem vererger. Een van die aspekte van die ANC se verkiesingsveldtog voor 1994 was die belofte om te poog om in die basiese behoeftes van alle Suid-Afrikaners te voldoen en om sosiale vraagstukke aan te spreek. In hierdie studie word aangetoon hoedat daar sedert April 1994 verskeie beleidinisiatiewe geloods is om meer Suid-Afrikaners toegang tot waterbronne te gee. Die beleidproses word dus beskryf en ontleed.

Hierdie studie ondersoek aspekte van die waterbeleid in Suid-Afrika sedert 1994. Hierdie hoofstuk het die agtergrond van die watervraagstuk in Suid- en Suider-Afrika uitgelig, die gebrek aan inligting oor die beleidproses aangetoon, die belang van die studie beklemtoon en het ook aangetoon watter metodologie gevolg is om die studie te voltooi. Aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika tussen 1994 en 1999 word in die volgende hoofstuk ondersoek. Dit verwys na die openbare beleidkonteks en die probleme, beperkings en suksesse daarvan. Die Suid-Afrikaanse beleidgemeenskappe wat betrokke is by die beleidproses word bespreek. Dit word gevolg deur 'n bespreking van die ANC/SAKP/COSATU alliansie as nie-amptelike beleidakteurs. Hierna volg 'n kort oorsig van die ANC en die burgerlike samelewing as beleidakteurs. Hoofstuk 2 sluit af met 'n bespreking van die Suid-Afrikaanse beleidproses, die ontstaan van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) en die inhoud van die HOP ten opsigte van water in Suid-Afrika.

HOOFSTUK TWEE

ASPEKTE VAN DIE OPENBARE BELEIDPROSES IN SUID-AFRIKA (1994-1999)

2.1 INLEIDING

Die ontbanning van die ANC in Februarie 1990 en die vrylating van lede van die bevrydingsbewegings het 'n vlag beleidmaking in die organisasie tot gevolg gehad. In die periode na sy ontbanning het die ANC gedetailleerde beleidperspektiewe ten opsigte van die hervedeling van grond, buitelandse betrekkinge, regstellende aksie, onderwys en gesondheid voorberei. Hierdie beleidperspektiewe was bykomend tot die ANC se algemene *Policy Guidelines* wat in Mei 1992 gepubliseer is. Dié dokumente sou uiteindelik 'n betekenisvolle bydrae tot die HOP lewer (Lodge 1999a:9). Dit was duidelik dat die organisasie beweeg het van "ready to govern" tot "preparing to govern" met die aantal beleidvoorstelle wat van 1990 tot 1994 gepubliseer is. Volgens Orkin et al. (1997:445) bied die periode tot voor die verkiesing "some vivid case studies of the vexed relationship between policy research and policy formulation during a phase of rapid transition and political contestation."

In hierdie hoofstuk word 'n kwalitatiewe oorsig oor openbare beleidmaking in Suid-Afrika sedert 1994 verskaf. Die keuse vir hierdie benadering spruit uit die verskeidenheid openbare instellings en beleidnetwerke wat betrokke is by die beleidproses. Openbare beleidmaking gedurende hierdie periode is dikwels gekenmerk deur opponerende en interaktiewe beleidnetwerke, beperkte hulpbronne en verhoogde druk om beleidvernuwing te laat geskied. Orkin et al. (1997:451-459) maak spesifiek hiervan melding ten opsigte van beleid oor onderwysvraagstukke.

Verder fokus hierdie hoofstuk op beleidmaking, die beleidomgewing, -instellings en -raamwerk in Suid-Afrika sedert 1994. Die beleidproses word gekenmerk deur duidelike fases (waarna reeds in hoofstuk 1 verwys is): die plasing van 'n vraagstuk op die beleidagenda, beleidformulering en -aanvaarding, beleidimplementering en -evaluering. Hierdie proses word terselfdertyd gekenmerk deur fases van beleidnavorsing. Hierdie hoofstuk ondersoek ook die ontstaan van die HOP. Daar word veral gefokus op die HOP se voorstelle ten opsigte van waterbeleidhervorming in Suid-Afrika. Hoofstuk 3 fokus op die beleidproses ten opsigte van die watervraagstuk, en hoofstuk 4 bestaan uit 'n beleidanalise.

2.2 DIE OPENBARE BELEIDKONTEKS (1994 TOT 1999): PROBLEME, BEPERKINGS EN SUKSESSE

Suid-Afrika se Regering van Nasionale Eenheid (1994-1999) wat na die verkiesing van April 1994 tot stand gekom het, was 'n verkose, grondwetlik gedefinieerde veelpartyregering wat uit sewe politieke partye bestaan het. Hierdie partye en hulle verteenwoordiging in die Nasionale Vergadering was as volg:

- African National Congress (ANC): 252 setels
- Nasionale Party (NP): 82 setels
- Inkatha Vryheidsparty (IVP): 43 setels
- Vryheidsfront (VF): 9 setels
- Demokratiese Party (DP): 7 setels
- Pan Africanist Congress of Azania (PAC): 5 setels
- African Christian Democratic Party (ACDP): 1 setel (Hansard 3 Maart 1999).

Die RNE is kragtens Artikels 77(1)(a) en 84(1) Suid-Afrika se Oorgangsgrondwet (Wet 200 van 1993) tot stand gebring. Hierdie bedeling was egter veronderstel om tot en met die verkiesing in 1999 te geld. Die Nasionale Party het egter teen die einde van Junie 1996 besluit om uit die RNE te onttrek (Wessels 1998:66).

Die periode van 1994 tot 1999 is veral gekenmerk deur 'n reeks ambisieuse beleidformuleringsoefeninge waarna hieronder verwys sal word. Hierdie proses is ook gekenmerk deur 'n verskeidenheid beleidnetwerke en vraagstuknetwerke wat hierby betrokke was. Enersyds het die ANC en nie-regeringsorganisasies die proses deurgevoer, en andersyds is daar ook deur staatsdepartemente vernuwings voorgestel. Die proses het hom veral ten opsigte van ekonomiese-, onderwys-, behuising-, omgewings-, gesondheids-, grond- en plaaslike owerheidsvraagstukke afgespeel (Orkin et al. 1997, Alence 1998; Booysen & Erasmus 1998).

In vele opsigte word 1994 as Suid-Afrika se Jaar Nul – die jaar toe alles verander het – beskou. Booysen en Erasmus (1998:229) beskou dit as die begin van “macro windows for policy innovation.” Die aantal setels wat die ANC as regerende party in die verkiesing van April 1994 verower het (soos bo aangedui) het die party in staat gestel om sy beleidvoorstelle van voor die verkiesing in werking te stel. Dit was gou duidelik dat daar 'n balans tussen die eise van 'n ongeduldige kieserskorps en die behoefte aan fundamentele beleidvernuwing gevind moes word.

Volgens Shubane (1999) was versoening, eenheid en enkele probleme met onstabiliteit in gebiede soos die Oos-Kaap en KwaZulu-Natal die vernaamste temas van die Mandela presidentskap (1994-1999). Probleme met beleidimplementering is egter ook ondervind, hoewel die beleidproses meer deelnemend van aard geword het, en sommige ministeries kon baie meer as ander vermag. 'n Beperking wat ook 'n tol geëis het, was die rol van die ANC/SAKP/COSATU alliansie. Beleid moes dikwels die alliansie se voorskrifte in ag neem.

Hoewel politieke partye die vernaamste instrument is om die eise van die gemeenskap te artikuleer, is die invloedrykste party die regerende party. Moontlike verklarings vir die beperkte invloed van opposisiepartye in Suid-Afrika in hierdie periode in die beleidproses sluit, onder andere, die volgende in:

- swak organisasie van sommige opposisiepartye;
- die gebrek aan werkbare beleidalternatiewe;
- die hoofsaaklik blanke lidmaatskap van die meerderheid opposisiepartye;

- die voorkeur van die IVP vir 'n federale bestel wat gelei het tot 'n fokus op beleidvoorstelle rondom kulturele mobilisasie;
- gebrekkige steun en geloofwaardigheid, en die onvermoë om beleidalternatiewe te genereer by opposisiepartye links van die regerende party soos AZAPO en die PAC; en
- die onduidelike rol van opposisiepartye en die beperktheid van hulle opsies: onafhanklikheid, samewerking met mekaar of nouer samewerking met die ANC (Shubane 1999; Booysen & Erasmus 1998:236-237).

Die nuwe beleidmakers moes voorts gewoon raak aan die verskillende regeringsvlakke wat verantwoordelikheid vir sekere beleidvraagstukke moes aanvaar (Shubane 1999). Die eerste drie jaar van die RNE en die ANC het aangedui dat, hoewel verskeie politieke veranderings plaasgevind het, beleidmakers steeds onderhewig was aan sekere beperkings. Hieronder tel internasionale ekonomiese faktore, begrotingstekorte, staatskuld en die staatsdienskultuur wat departementele belange bevorder het. Ander uitdagings waarvoor beleidmakers na 1994 te staan gekom het, was die inkorporering van die voormalige tuislandbeleidrigtings in ooreenstemming met die nuwe beleid wat in Suid-Afrika in die vooruitsig gestel is. Beleidmakers moes ook 'n nuwe stelsel van provinsiale regering ontwikkel. 'n Verdere uitdaging was die vereniging en sentralisering van staatsdepartemente wat voorheen op rassegrondslag verdeel is. Die parlement moes wette van die voormalige TBVC state ontbind en in hierdie gebiede kundiges ontplooi. Dit alles moes geskied teen die agtergrond van die ontwikkeling van instellings wat die demokrasie ondersteun (Taylor 1996:iii). Voorts was 1996 'n waterskeidingsjaar vir die Suid-Afrikaanse parlement. Die Grondwet is gefinaliseer met verreikende gevolge vir die parlement en die beleidproses. Na die aanvaarding van die Grondwet het die NP in Junie 1996 uit die RNE onttrek wat spanning op die beleidproses geplaas het. 'n Verdere gevolg van die nuwe Grondwet was die instelling van die Nasionale Raad vir Provinsies (NRP) wat die senaat vervang het. Dit het daartoe gelei dat provinsies nou 'n groter invloed op die beleidproses gekry het.

2.2.1 Beperkings ten opsigte van openbare beleid

Die veranderings en beperkings waarna hierbo verwys is, het daartoe gelei dat beleidlewering soms stadig geskied het. Openbare beleidmaking sedert 1994 was ook onderhewig aan, onder meer, die volgende faktore:

- Die aard van die Suid-Afrikaanse politieke oorgang het veronderstel dat staatsamptenare van die vorige bestel saam met nuwe amptenare moes werk. Beleidmaking is dikwels belemmer deur die spanning wat geskep is tussen die tegniese ervaring van die ou garde en die idealisme van nuwe amptenare.
- Nuwe reëls het nou in die beleidproses begin geld. Die Grondwet maak voorsiening vir nuwe instellings wat die demokrasie ondersteun, soos die Openbare Beskermer, die Grondwetlike Hof en die Openbare Vervolger.
- 'n Nuwe fokus op die totstandkoming en gebruik van forums as geleenthede vir die burgerlike samelewing om deel te neem aan die openbare beleidproses is ook gevestig.
- Artikel 80 van die Oorgangsgrondwet (Wet 200 van 1993) het bepalings ten opsigte van veelpartymagsdeling en 'n proposisioneel saamgestelde kabinet bevat. Die effek hiervan was dat nie-lede van die ANC in die kabinet opgeneem is. So was die ministers van Finansies en Mineraal- en Energiesake beide lede van die NP. Magsdeling het 'kompromispolitiek' bevorder, sowel as besluitneming op grond van konsensus.
- Kulturele faktore het in sommige gevalle ook 'n beperking op die beleidproses geplaas. Enersyds word daar gebou aan 'n Suid-Afrikaanse nasie, terwyl daar andersyds 'n sensitiwiteit vir die kulturele verskeidenheid van die land weerspieël moet word.
- 'n Verdere beperking op die Suid-Afrikaanse beleidproses wat Bekker (in Booysen & Erasmus 1998:229-231) geïdentifiseer het, is Suid-Afrika se posisie in die wêreld ekonomie. Dit gebeur dat die kragte en eise van die internasionale ekonomie dikwels in botsing is met die beleid om bronne in die Suid-Afrikaanse samelewing regverdiger toe te deel.

2.2.2 Beleidsuksesse

Die enkele beperkings op die beleidproses sedert 1994 wat hierbo vermeld is, is ook sedert 1994 deur, onder meer, die volgende beleidsuksesse van die regering aangevul:

- Die ANC-regering het die wetlike en grondwetlike fondament gelê vir 'n nie-rassige en demokratiese samelewing waarin 'n kultuur van fundamentele menseregte gebou kan word.
- Die menswaardigheid van miljoene Suid-Afrikaners is herstel.
- Staatsinstellings wat voorheen verdeel is, is geamalgameer.
- Daar is begin met die modernisering van die Suid-Afrikaanse regeringstelsel om aan te pas by internasionale tendense in hierdie verband.
- Daar is aandag aan minderheidsregte geskenk.
- Instellings is op die been gebring om openbare deursigtigheid te verseker.
- Ras- en geslagsdiskriminasie is verwyder in die verskaffing van behuising, water, gesondheidsorg, welsyn en dienste.
- Nasionale vraagstukke soos gebrekkige watervoorsiening is op die politieke agenda geplaas.
- Aandag is geskenk aan die ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse ekonomie.
- Die transformasie van openbare instellings is van stapel gestuur.
- Plaaslike owerheids- en 'n tweede nasionale verkiesing kon vry en regverdig plaasvind (Bernstein 1999:16).
- Die politieke veranderings in Suid-Afrika het die toenemende deelname van openbare belangegroepes in die beleidproses aangemoedig (Houston, Mpanyane & Liebenberg, 1999; Hilliard & Kemp, 1999 en Kihato & Rapoo, 1999). Daar word in hoofstuk 3 verwys na die rol en invloed van die burgerlike samelewing en belangegroepes as interaktiewe beleidnetwerke in die waterbeleidproses sedert 1994.

Die bespreking hierbo het verwys na die beleidkonteks sedert 1994. Daar is verwys na die beleidbeperkinge sowel as die -sukseste in hierdie periode. Die volgende afdeling bespreek enkele beleidgemeenskappe wat by hierdie prosesse betrokke was.

2.3 DIE SUID-AFRIKAANSE BELEIDGEMEENSKAPPE WAT BETROKKE IS BY DIE BELEIDPROSES

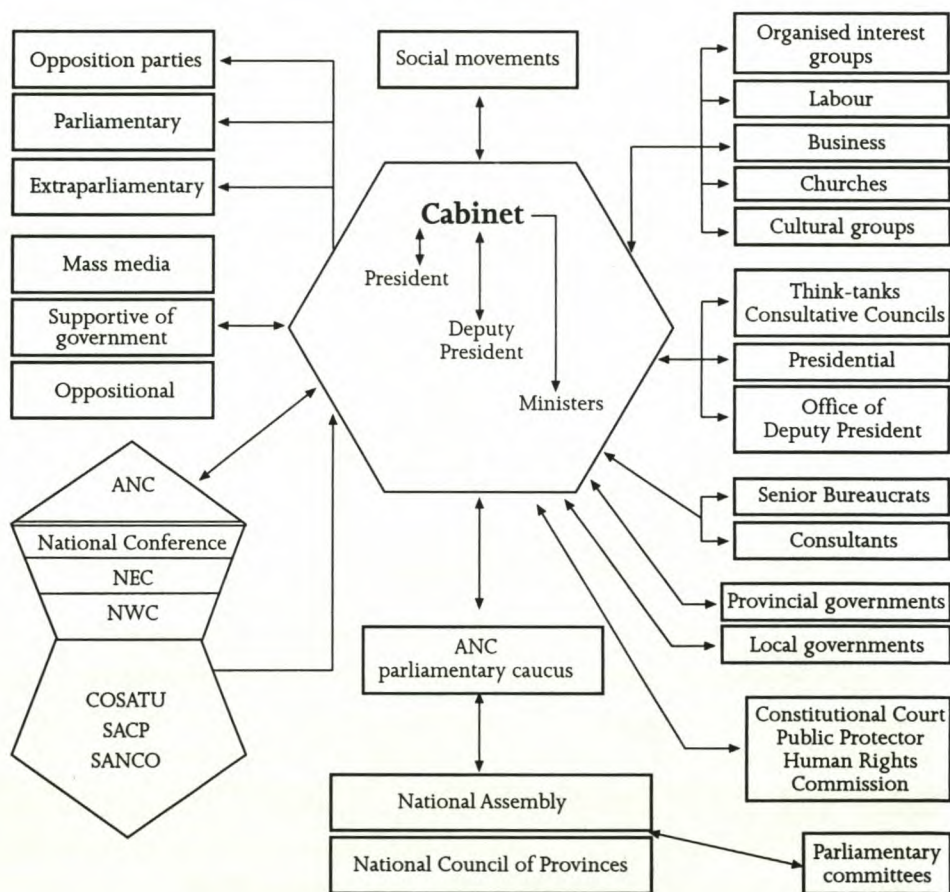
Die konsepte beleidgemeenskap en beleidnetwerk is in hoofstuk 1 verduidelik. 'n Verskeidenheid beleidakteurs (individue, instellings en organisasies) word saam met beleidgemeenskappe en -netwerke verbind in die beleidproses. Hierdie afdeling bespreek 'n seleksie van hierdie beleidgemeenskappe en -netwerke in die Suid-Afrikaanse konteks sedert 1994. Dit is egter eers van belang om te meld dat 'n aantal beleidvlakke in Suid-Afrika onderskei word. Beleid kan verwys na die beleid van 'n politieke party of van 'n regering. Beleid op elkeen van hierdie vlakke word bepaal deur die beleidakteurs wat op elkeen van hierdie vlakke betrokke is (Roux et al. 1997:144-145):

- **Politieke partybeleid:** Dit is die beleid waarmee 'n politieke party 'n verkiesing beveg. Indien die party aan bewind kom, moet sodanige beleid ten uitvoer gebring word. In die geval van Suid-Afrika het die ANC voor die 1994 verkiesing 'n beleidraamwerk (die HOP) geformuleer. Hierdie proses en die inhoud van die HOP word later bespreek.
- **Regeringsbeleid:** Dit is die beleid van die kabinet (bestaande uit die regerende politieke party) en die individuele ministers ten opsigte van die funksionering van uitvoerende gesag. Een van die beleidaspekte waaraan daar sedert 1994 aandag gegee is, is dié van die voorsiening in basiese behoeftes, soos byvoorbeeld, water.
- **Departementele of institusionele beleid:** Dit is die beleid wat 'n staatsdepartement moet uitvoer op funksionele vlak, soos byvoorbeeld, waterbeleid, immigrasiebeleid of landboubeleid.

- Administratiewe beleid: Dit is die beleid wat die administrasie van 'n bepaalde departement glad laat verloop, naamlik personeel-, finansiële-, organisatoriese-, prosedurele- en beheerbeleid.

Booyesen en Erasmus (1998:234) se grafiese voorstelling van hierdie interaktiewe groepe is in Figuur 2 weergegee. Dit dui op 'n aantal interaktiewe groepe beleidakteurs in Suid-Afrika.

FIGUUR 2
INTERAKTIEWE GROEPE BELEIDAKTEURS IN SUID-AFRIKA: BELANGRIKE
INVLOEDE IN DIE BELEIDMAKINGPROSES VAN DIE SENTRALE REGERING
(1994 TOT 1999)



Note that the relationships between these clusters are reciprocal and mutually interactive.

Bron: Booyesen en Erasmus (1998:234)

Buiten hierdie beleidvlakke, tree sommige aktors in die beleidomgewing amptelik en ander nie-amptelik op. Daar word na hierdie aktors verwys as die Suid-Afrikaanse beleidsgemeenskap. Amptelike beleidakteurs is persone wat die wetlike

gesag (mag) het om openbare beleid te formuleer. Nie-amptelike beleidakteurs sluit politieke partye en belangegroepe in (Kotzé 1989:174-193). Sodanige bykomende beleidmakers verkry hule gesag van primêre beleidmakers en tree afhanklik en onder die beheer van primêre beleidakteurs op (Roux et al. 1997:145-146).

Amptelike beleidakteurs sluit die wetgewende en uitvoerende gesag in. Nie-amptelike beleidakteurs sluit belangegroepe, politieke partye, individue en die burgerlike samelewing in (Roux et al. 1997:146-147; Kotzé 1989:174-193).

2.3.1 Vernaamste openbare instellings in die beleidmakingsproses

Dit is belangrik om daarop te let dat daar meer as een beleidgemeenskap in Suid-Afrika bestaan. In hierdie verband, maak Booysen en Erasmus (1998:233-238) melding van verskeie versamelings van aktors (clusters) rondom sekere vraagstukke soos behuising, grondaangeleenthede, gesondheid, onderwys en plaaslike owerhede. Die vernaamste beleidformulerende groep (cluster) in Suid-Afrika in die periode onder bespreking is rondom die hoogste regeringsvlakke en die strukture van die regerende politieke party, die ANC, gesentreer. Beleidmakers in die meeste samelewings bepaal die behoeftes van die samelewing op 'n verskeidenheid maniere, soos openbare meningsopnames en gemeenskapskontak. In Suid-Afrika is die uitvoerende regeringstrukture, soos die kabinet en sy komitees, die belangrikste beleidinisiëerder.

Amptelike beleidakteurs kan verdeel word in primêre en sekondêre beleidmakers. Eersgenoemde sluit die president, sy adjunk en ministers in wat direkte grondwetlike gesag het om op te tree.

2.3.1.1 Nasionale staatsdepartemente

Daar is 27 nasionale en provinsiale staatsdepartemente in Suid-Afrika (Bernstein 1999:20). Elkeen van hierdie departemente het bepaalde lynfunksie verantwoordelikhede. Staatsdepartemente speel 'n belangrike rol in die beleidproses. Departemente identifiseer 'n vraagstuk wat aangespreek word en begin dan met die voorbereiding van beleidsdokumente. Een van die belangrikste beleidsdokumente wat 'n staatsdepartement kan saamstel, is sy begroting. Hierin

word prioriteite gekwantifiseer en dit dui ook op die bepaalde politieke doelwitte van die departement (Theunissen 1998:109-146). In hoofstuk 3 word verwys na die strategiese bestuursplan wat Kader Asmal (voormalige minister van Waterwese en Bosbou) na sy aanstelling aangestel het. Hierdie plan moes hom adviseer oor aspekte van beleidshervorming. Daar word ook in hoofstuk 3 verwys na die rol van die Departement van Waterwese en Bosbou in die daarstelling van 'n beleidsraamwerk vir nuwe waterwetgewing in Suid-Afrika deur middel van aanmoediging vir openbare deelname aan die proses, sowel as die transformasie in die departement om groter beleidsuitsette te verseker.

2.3.1.2 Provinsiale regeringsdepartemente

Suid-Afrika se nege provinsies vorm 'n belangrike regeringsfeer. Ingevolge die beginsels van samewerking en interowerheidsbetrekkinge wat in die Grondwet vervat is, is die rol en invloed van die provinsies en hul departemente van belang. Instellings wat samewerkende regering moet bevorder, is gestig. Dit is hoofsaaklik deur hierdie instellings wat provinsies beleid kan beïnvloed (Bernstein 1999:35; Watts 1999).

2.3.1.3 Kabinet en kabinetkomitees

Ingevolge Artikel 92(1) van die Grondwet bestaan die kabinet uit die president, die adjunk-president en alle ministers. Ministers word deur die president verkies uit lede van die Nasionale Vergadering. Ingevolge Artikel 92(2), is lede van die kabinet gesamentlik en afsonderlik aanspreeklik teenoor die parlement vir die uitoefening van hulle bevoegdhede en die verrigting van hulle funksies. Lede van die kabinet word verplig om ooreenkomstig die Grondwet op te tree en moet, ingevolge Artikel 92 van die Grondwet, die parlement van volledige en gereelde verslae oor aangeleenthede onder hulle beheer voorsien (Suid-Afrika 1996).

Die kabinet het 'n formele sekretariaat wat agendas sirkuleer, notules neem en aandag aan algemene administratiewe aangeleenthede gee. Kabinetsvergaderings vind hoofsaaklik op Woensdae plaas en in die belang van groter deursigtigheid stel die kabinet dikwels 'n persverklaring vry (Venter 1998:58-81). Baie van die funksies van die sekretariaat hou direk verband met beleidmaking, beleidaanvaarding of -implementering. Hierdie beleidsgroep (policy cluster) werk ook

nou saam met die topstrukture van die ANC, soos die Nasionale Uitvoerende Komitee en die Nasionale Werkkomitee. Die kantore van die president en die adjunk-president het ook in die tydperk sedert 1994 'n sentrale rol gespeel in beleidformulering (Booyesen & Erasmus 1998:235).

Die kabinet bly die vernaamste instelling vir beleidformulering en -implementering. Elke stuk wetgewing, senior regeringsaanstelling, wit- of groenskrif moet deur die kabinet goedgekeur word voordat dit as regeringsbeleid of -dokument vrygestel word. Die kabinet dien nie as 'n forum om *ad hoc* vraagstukke en krisisse op te los nie. Hierdie tipe vraagstukke word in private konsultasies met die betrokke minister en die president aangespreek (Bernstein 1999:18). 'n Minister lê konsepwetgewing of 'n beleidsdokument eers aan enige een van die drie staande komitees van die kabinet voor. Hierdie drie komitees behartig ekonomiese sake, welsyn en administrasie, en veiligheid. In die periode vanaf 1994 tot 1999 was hierdie komitees onder die voorsitterskap van Thabo Mbeki as adjunk-president. Buiten hierdie drie komitees is enkele *ad hoc* komitees, soos die Inter-Ministeriële Konsultatiewe Komitee (IMKK) en die Cabinet Investment Cluster (CIC), geskep. Die IMKK is verantwoordelik vir privatisering en Mbeki was die voorsitter van hierdie komitee. Die CIC is gestig om beleggings in Suid-Afrika te bevorder (Bernstein 1999:18).

Na die April 1994 verkiesing het die kabinet volgens konvensionele gebruik gefunksioneer. President Mandela was aan die hoof van die RNE en sy kabinet het bestaan uit lede van die ANC, die NP en die IVP. Die eerste bedanking in hierdie periode was dié van die NP Minister, Abe Williams, op aanklagte van beweerde bedrog in Februarie 1996. Dit is gevolg deur die eerste kabinetskommeling op 29 Maart 1996. Een van die vernaamste ontwikkelings wat verband hou met die eerste kabinet sedert 1994 was die ontstaan van 'n private groep adviseurs rondom adjunk-president Mbeki. Hierdie *Consultative Council*, soos dit bekend gestaan het, het spoedig tot 'n belangrike beleidgroep ontwikkel. Lede van hierdie raad was, onder meer, die minister van Verdediging (Joe Modise), die minister van Veiligheid en Sekuriteit (Folisani Mufamadi) en die adjunk-minister van Buitelandse Sake (Aziz Pahad) (Venter 1998:75).

Die aktiwiteite van die kabinet is deur 'n aantal faktore belemmer. Enersyds was die meeste lede van die kabinet onervare, andersyds is dit belemmer deur strukturele

beperkinge soos die enorme transformasie wat dit in die vooruitsig gestel het. Volgens Venter (1998:76) was die vernaamste uitdaging van die Mandela kabinet:

“to tread a narrow path between satisfying the demands of its mostly black and poor constituency on the one hand, and the pressures of the global business community that seeks investment opportunities in states that are decidedly committed to free enterprise.”

2.3.1.4 Parlementêre komitees

Die hervormde komiteestelsel word allerweë beskou as die masjinerie van die parlement en sy beleidproses (Kotzé 1996a en 1996b; Calland 1999). Daar is sedert 1994 meer as vyftig komitees in die lewe geroep:

- 27 portefeuljekomitees van die Nasionale Vergadering;
- veertien verkose komitees van die NRP;
- sewe gesamentlike staande komitees (soos Finansies, Verdediging en Openbare Rekeninge);
- twee gesamentlike komitees; en
- 'n wisselende aantal *ad hoc* komitees (Bernstein 1999:29).

Hoewel daar 'n portefeuljekomitee vir elke regeringsdepartement bestaan, blyk dit sedert 1994 dat besluite van die uitvoerende gesag in sommige gevalle parlementêre strukture ignoreer. Voorts was daar geen parlementêre komitee wat oorleg kon pleeg met die kantore van die president en adjunk-president nie. Gedurende hierdie periode het die kantoor van Mbeki toenemend die gesaghebbende sentrum vir kernregeringsbeleid en beplanningseenhede geword. Die kantoor van die adjunk-president het, onder andere, die volgende ingesluit:

- die Jeugkommissie;
- die HOP kantoor (na die sluiting daarvan);
- die Kantoor vir die Status van Vroue;

- die Kantoor vir die Status van Gestremde Persone;
- die kabinetkomitee vir ekonomiese sake;
- die kabinetkomitee vir sosiale en administratiewe sake;
- die kabinetkomitee vir veiligheid en intelligensie-aangeleenthede; en
- die Koördinerings- en Implementeringseenheid (Bernstein 1999:30).

Die doel van hierdie komitees is om as waghonde op te tree in alle sake wat relevant is vir die werking van die portefeulje. Ingevolge Reël 52 van die parlementêre komitees moet dit monitor, ondersoek, navrae doen en aanbevelings maak ten opsigte van enige aspek van die wetgewende program, begroting, rasionalisasie, herstrukturering, funksionering, struktuur, personeel, beleidformulering en ander sake wat relevant is vir die werking van die bepaalde staatsdepartement wat aan hierdie komitee verantwoordelik is (Taljaard & Venter 1998:33-34).

Die rol van die parlement en parlamentslede in die beleidproses word vervolgens ondersoek. Daar bestaan daar verskeie roetes (*avenues*), soos in die volgende afdeling oor die Nasionale Vergadering aangedui word, waarlangs die beleidproses beïnvloed kan word. Hierdie invloed is wetgewend (deur middel van wetgewing of grondwetlike voorskrifte) of nie-wetgewend (openbare verhoor en voorleggings) van aard. Die rol van die parlement en sy komitees word opgesom deur gebruik te maak van die rol van die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou as voorbeeld. Die komitee is verantwoordelik vir die volgende:

“... dealing with legislation introduced into parliament by the Ministries of Agriculture, Water Affairs and Forestry, overseeing the work of the Departments of Agriculture, Water Affairs and Forestry, and making recommendations and proposals to the Ministries and departments” (Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry 1999:1).

Daar is 'n aantal vrae rondom die werking, invloed en deelname aan die beleidproses van hierdie komitees. In hierdie verband meld Taljaard en Venter (1998:34) dat:

- die portefeuljekomitees in sommige gevalle reaktief optree ten opsigte van beleidinisiatiewe;
- die werking van die komitees belemmer word deur 'n gebrek aan hulpbronne soos finansies, administratiewe ondersteuning en gespanne betrekkings met die bepaalde staatsdepartement;
- geen rekord of Hansard van die werking van die komitees bestaan nie wat die aanspreeklikheid van komitees belemmer;
- die Grondwet geen voorskrifte ten opsigte van die magte en funksies van die portefeuljekomitees bevat nie; so 'n lys kon die werking van die komitees verbeter het;
- die geleenthede wat geskep is vir belangegroepe om aan die beleidproses deel te neem deur middel van die komiteestelsel nie ten volle deur hierdie belangegroepe benut is nie (Macozoma 1996:113); en
- lidmaatskap van komitees volgens Macozoma (1996:114) oorvleuel dikwels. Dit beteken dat LPs dikwels nie hulle volle aandag aan 'n bepaalde beleidvraagstuk kan gee nie.

2.3.1.5 Die Nasionale Vergadering

Die parlement bestaan uit die Nasionale Vergadering (400 lede) en die NRP (90 lede). Soos in soveel ander instellings in Suid-Afrika het hervormings ook sedert 1994 in die parlement plaasgevind (sien Kotzé 1996a; 1996b; 1997; Bernstein 1999; Calland 1999).

Die vernaamste magsentra in die parlement is dié rondom die speaker, die kabinetsekretariaat, die hoofswep van die meerderheidsparty, die ANC kookus en die voorsitters van die portefeuljekomitees. Sedert 1994 is die werkverrigting van die parlement ook verander. Buiten sessies van die Nasionale Vergadering, is daar ook sogenaamde komiteeweke, komiteedae, sowel as kiesafdelingdae en -weke.

Daar bestaan verskeie roetes wat parlamentslede kan volg om openbare beleid te beïnvloed. Buiten deelname aan debatte, kan lede ook vrae aan die betrokke minister stel, mosies formuleer, blitsdebatte aanvra en interpellasies indien (Van Wyk 1998b:292). Die ANC se parlementêre meerderheid sedert 1994 is oorweldigend. Tog wil dit voorkom asof opposisiepartye dikwels meer van hierdie roetes gebruik gemaak het om openbare beleid te probeer beïnvloed. Gedurende 1996 het die gemiddelde DP parlamentslid sowat vyftien toesprake in die parlement gemaak, 'n VF parlamentslid twaalf en die gemiddelde ANC parlamentslid slegs drie. Sowat 16% van die ANC parlamentslede het geen toesprake gedurende 1996 gemaak nie. So, byvoorbeeld, het ANC parlamentslede tussen Mei 1994 en Maart 1996 slegs 15% (283) van die totale aantal vrae in die parlement gevra. Hierteenoor het die DP 37% (1 844) van die vrae in hierdie periode gevra (Schönteich 1998:3). Parlementêre invloed in die beleidproses is nie altyd baie duidelik nie. Vanweë sy parlementêre meerderheid oorheers die ANC hierdie komitees omdat die meerderheid onder die voorsitterskap van 'n ANC parlamentslid is (Schönteich 1998:4).

Daar word later in hierdie hoofstuk verwys na die wetgewing wat sedert 1994 deur die parlement gevoer is wat openbare beleid in Suid-Afrika verander het.

2.3.1.6 Nasionale Raad vir Provinsies

'n Gevolg van die nuwe Grondwet (Wet 108 van 1996) is dat die Nasionale Raad vir Provinsies (NRP) die senaat in 1997 vervang het as die tweede huis van die parlement. Dit het daartoe gelei dat provinsies 'n groter invloed op die beleidproses kan uitoefen. Die NRP is die grondwetlike meganisme waardeur provinsiale regerings direk betrokke is by die beleidproses. Wetgewing wat aan die Nasionale Vergadering voorgelê word, word ook in die NRP ter tafel gelê. Die NRP kan egter self beleid deur middel van wetgewing inisieer. Die staande komitees van die NRP het dieselfde funksies as dié van die portefeuljekomitees van die Nasionale Vergadering. Tabel 4 hieronder bevat die samestelling van die NRP. Hieruit is dit duidelik dat provinsiale en plaaslike verteenwoordiging tot op die hoogste vlak in die beleidproses voorkom, hoewel ontleders soos Bernstein (1999:35) skepties is oor die invloed van die NRP in die beleidproses.

TABEL 4
DIE SAMESTELLING VAN DIE NASIONALE RAAD VIR PROVINSIES

Provinsiale leiers	9
Permanente afgevaardigdes (genomineer deur provinsiale wetgewers)	45
Spesiale afgevaardigdes (van plaaslike owerhede)	36
TOTAAL	90

Bron: Artikel 60, Wet 108 van 1996 (Die grondwet van die Republiek van Suid-Afrika).

2.3.1.7 Provinsiale en plaaslike regeringsinstellings

Provinsiale wetgewers en hulle wetgewende komitees lewer beleidinsette op provinsiale vlak. Insette op nasionale beleid word via die MINMEC (soos hieronder bespreek) gedoen (Besdzik 1998:147-187). Daar is sowat 840 plaaslike owerhede in Suid-Afrika. Plaaslike rade en metropolitaanse rade is hoofsaaklik verantwoordelik vir basiese dienslewering (Zybrands 1998:193-218).

2.3.1.8 Grondwetlike Hof

Volgens Booysen en Erasmus (1998:239) en Malherbe (1998:92-94) is die Grondwetlike Hof 'n beleidklaringshuis (*policy clearing house*) in die ware sin van die woord. Ingevolge Artikel 167 van die Grondwet (Wet 108 van 1996) is die Grondwetlike Hof die hoogste hof in alle grondwetlike aangeleenthede met die mag om die finale beslissing oor die vraag of 'n parlements wet, 'n provinsiale wet of die optrede van die president grondwetlik is, te vel.

2.3.2 Interowerheidsinstellings

MINMECs is ontmoetings tussen die nasionale kabinetsminister en lede van die provinsiale uitvoerende komitees. Dit dien hoofsaaklik as 'n beleidkoördinerings- en terugvoermeganisme tussen nasionale en provinsiale departemente. Nasionale departemente tree as sekretariate vir hierdie MINMECs op en beheer die agendas, en die betrokke minister tree as voorsitter op. Elke MINMEC word bygestaan deur 'n tegniese komitee, ook bekend as die '4x4s' aangesien dit 'n permanente oorlegplegingsrol speel en uit vier nasionale en vier provinsiale verteenwoordigers

bestaan. Hierdie tegniese komitees is egter nie beleidmakingsliggame nie. Die bekendste MINMEC is die Interowerheidsforum (IOF) wat in die periode tussen 1994 en 1999 onder die leiding van Thabo Mbeki en Mohamed Valli Moosa (as minister van Grondwetlike Sake) gestaan het. Die IOF het alle ministers en provinsiale premiers ingesluit, sowel as sekere adjunk-ministers en provinsiale lede van uitvoerende komitees. Die IOF se rol was nie om beleid te maak nie, maar om eerder strategie te bepaal. Die invloed van die IOF het egter afgeneem namate die ANC sedert 1994 meer gemaklik as regeerder opgetree het. Teen 1999 het die IOF slegs kwartaalliks byeengekom, in plaas van die aanvanklike maandelikse byeenkoms (Bernstein 1999:36).

2.3.3 Kern konsultatiewe en deelnemende strategieë wat die beleidproses met die burgerlike samelewing verbind

2.3.3.1 Openbare byeenkomste van parlementêre portefeuljekomitees

Ingevolge Artikel 56 van die Grondwet (Wet 108 van 1996) kan die Nasionale Vergadering of enige van sy komitees enige persoon dagvaar om voor hom te verskyn, aan hom verslag te doen of om dokumente voor te lê. Terselfdertyd kan enige gesaghebbende persone of instellings op uitnodiging voorleggings aan hierdie komitees doen. Die komiteestelsel hou 'n aantal voordele vir die beleidproses in. Besluitnemers kan kundiges, ingevolge bogemoede artikel, betrek om 'n bydrae tot die beleidproses te lewer. Voorts kan enige amptenaar van 'n staatsdepartement voor so 'n komitee verslag doen oor sy aktiwiteite. Portefeuljekomitees kan ook ondersoek instel en aanbevelings maak ten opsigte van enige aspek rakende beleid, die betrokke staatsdepartement en sy begroting (Van Wyk 1997:193). Hoewel die ANC die party met die grootste verteenwoordiging in die parlement is, is die parlementêre deelname van sy lede in sommige gevalle proporsioneel swakker as dié van kleiner partye.

Daar word in hoofstuk 3 verwys na die voorleggings wat aan die Portefeuljekomitee vir Waterwese en Bosbou gemaak is ten opsigte van die nuwe waterbeleid. So, byvoorbeeld, het hierdie komitee op 10 en 11 Februarie 1998 oor die wetsontwerp vergader en is deur die minister en sy direkteur-generaal toegesprek. Openbare verhore oor die waterwetsontwerp het in Maart 1998 in Kaapstad plaasgevind. Hier het verskeie belangegroepe, soos die Suid-Afrikaanse

Landbou-unie, die National Forestry Advisory Council en die WNNR skriftelike voorleggings en aanbevelings ten opsigte van die voorgestelde waterbeleid gemaak. Mondelinge voorleggings is ook, onder andere, gemaak deur Rand Water en Eskom.

2.3.3.2 Nasionale konferensies

'n Nasionale konferensie bied die geleentheid vir beleidnetwerke en -gemeenskappe om rondom 'n bepaalde vraagstuk te vergader. In die geval van waterbeleid in Suid-Afrika, het 'n reeks nasionale konferensies of konsultasies oor water in Suid-Afrika plaasgevind, soos in hoofstuk 3 aangedui word. Daar word, onder meer, verwys na die *Water Law Review National Consultative Conference* wat in Oos-Londen in 1996 plaasgevind het. Tydens dié geleentheid is praktiese aspekte van die implementering van die nuwe waterbeleid bespreek. Hierdie voorstelle is ingesluit in die 28 *Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa* wat op 20 November 1996 deur die kabinet goedgekeur is (South Africa 1997a:6).

2.3.3.3 Gemeenskapsforums

Hoofstuk 3 verwys ook na die rol van gemeenskapsforums in die formulering van waterbeleid in Suid-Afrika. Konsultatiewe byeenkomste is in al nege provinsies gehou waarby landelike gemeenskappe en landbou-organisasies betrek is. Daar is ook 'n aantal werkskole oor die waterbeleid aangebied.

2.3.3.4 Navorsingsopdragte aan nie-regeringsorganisasies en private navorsingsinstellings

Navorsings- en ander ondersteuning gedurende die beleidontwikkelingsproses bied die geleentheid om 'n groot invloed in die breër beleidproses uit te oefen. Hierdie ondersteuning neem dikwels die vorm aan van bepaalde navorsing wat namens 'n regeringsdepartement onderneem word. In hierdie verband het die National Democratic Institute for International Affairs (NDI) dikwels navorsing vir die Departement van Provinsiale Sake en Grondwetlike Ontwikkeling oor interowerheids-verhoudinge en samewerkende regering onderneem (Watts 1999; Department of Constitutional Development and Provincial Affairs 1998). Die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika onderneem ook navorsing oor ontwikkelingsbeleid (Booyesen & Erasmus 1998:238).

2.3.3.5 Gebruik van kundiges uit die akademie en navorsingsinstellings

Sedert 1994 het verskeie staatsdepartemente, soos die Departement van Waterwese en Bosbou (soos in hoofstuk 3 bespreek), 'n aantal werksessies met kundiges uit die akademie aangebied. Die doel hiervan was om kundiges uit bepaalde velde by beleidontwikkeling te betrek. In hoofstuk 3 word melding gemaak van die Waternavorsingsraad, en daar is reeds verwys na die Palmer Development Group, die Universiteit van Kaapstad se Environmental Law Unit, die WNNR, en die South African Institute of Civil Engineering se bydrae tot die beleidproses om aspekte van waterbeleid te verfyn. Daar word ook in hierdie studie melding gemaak van die rol wat die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika en akademici van die universiteite van Stellenbosch, Kaapstad en Durban-Westville gespeel het in die skryf van die GEAR (sien in dié verband Department of Finance 1996; Lodge 1999a:23).

2.3.3.6 Spesiale ontmoetings met privaatsektorinstellings, sakelui en sakeondernemings

Privaatsektorinstellings en sakeorganisasies is relatief invloedryke groepe in die beleidproses. In hierdie verband het sakeorganisasies en nie-regeringsorganisasies soos die Consultative Business Movement, die Centre for Development and Enterprise, die National African Chamber of Commerce, Business South Africa en die South African Chamber of Business 'n rol gespeel (Booyesen & Erasmus 1998:237). Bernstein (1999:40-54) verwys ook na die rol van die National Economic Development and Labour Council (NEDLAC) in hierdie verband. NEDLAC is in 1995 gestig en is 'n beleidliggaam wat bestaan uit verteenwoordigers van drie belangrike sektore, naamlik die regering, sakelui en die georganiseerde arbeidsbeweging in Suid-Afrika. Tabel 5 hieronder bevat 'n uiteensetting van die lede van NEDLAC.

TABEL 5
DIE LEDE VAN NEDLAC

Sektor	Verteenwoordigers	Geselekteerde geaffilieerde organisasies (waar van toepassing)
Regering	Departement van Arbeid Departement van Handel en Nywerheid Departement van Finansies Suid-Afrikaanse Reserwebank Industrial Development Corporation	
Arbeid	Congress of South African Trade Unions (COSATU) National Council of Trade Unions (NACTU) Federation of Unions of South Africa (FEDUSA)	National Union of Mineworkers (NUM) National Union of Metalworkers of SA (NUMSA) Food and Allied Workers' Union (FAWU) SA Chemical Workers' Union (SACWU) Hospital Personnel Trade Union of South Africa (HOSPERSA)
Sakelui	Business South Africa (BSA) National African Federated Chamber of Commerce (NAFCOC)	Afrikaanse Handelsinstituut (AHI) Chamber of Mines Council of South African Banks (COSAB) Suid-Afrikaanse Landbou-unie (SALU)
Gemeenskap	Women's National Coalition South African National Civics Organisation (SANCO) National Rural Development Forum Disabled People of South Africa National Council of Youth Organisations	

Bron: Bernstein (1999:46)

Daar is reeds hierbo aangedui dat die beleidomgewing sedert 1994 'n vernuwingsproses ondergaan het. Nie alleen het die aard van die beleidmakingsomgewing verander nie, maar die beleidproses is deur groter openheid, toeganklikheid en openbare deelname gekenmerk. NEDLAC is een van die sleutelinstrumente wat openbare deelname aan die beleidproses sedert 1994

moet aanmoedig (Houston, Mpanyane & Liebenberg 1999:75). Vir hierdie doel bestaan NEDLAC uit vier kamers, naamlik ontwikkeling, arbeid, handel en nywerheid, en openbare finansies en monetêre beleid. Die doel van die raad is om:

- ekonomiese groei, deelname in die ekonomiese beleidproses en sosiale gelykheid te bevorder;
- konsensus oor ekonomiese en maatskaplike beleid te bereik;
- alle wetgewing ten opsigte van die arbeidsmark eers te oorweeg voordat dit aan die parlement voorgelê word;
- alle veranderings ten opsigte van maatskaplike en ekonomiese beleid te oorweeg voordat dit geïmplementeer word; en
- die formulering en koördinering van beleid te bevorder (Bernstein 1999:40-41).

NEDLAC het 'n sekretariaat wat dit bystaan in die bestuur van sy bydrae tot die beleidproses. Elke kamer bestaan uit 'n aantal komitees wat bepaalde beleidaspekte ondersoek. In die periode 1997 tot 1998, soos Tabel 6 hieronder aandui, het NEDLAC se verskeie kamers 'n aantal beleidvraagstukke, onder meer die wetsontwerp op waterdienste, bespreek. NEDLAC se posisie in die beleidproses word hieronder aangedui:

- Politieke inisiatief
- Ondersoek
- Voorstelle deur kundiges
- Kabinetsgoedkeuring van groenskrifte
- Openbare kommentaar
- Skryf van konsepte van die regeringstandpunt oor 'n beleidvraagstuk
- Kabinetgoedkeuring van beleidsdokument

- **Oorweging deur NEDLAC**
- Staatregsaadviseur
- Parlementêre portefeuljekomitee
- Parlement
- Departementele fase en implementering deur die staatsdepartement
- Promulgasie (Bernstein 1999:48).

Sedert die totstandkoming van NEDLAC op 18 Februarie 1995 het dit teen 1999 nie minder as 35 ooreenkomste ten opsigte van beleidvraagstukke bereik. Hieronder tel die nasionale waterwetsontwerp en die wetsontwerp op nasionale waterdienste (Bernstein 1999:50).

TABEL 6
'N GESELEKTEERDE AANTAL BELEIDVRAAGSTUKKE WAT DEUR NEDLAC
AANGESPREK IS (1997-1998)

Kamer	Beleidvraagstuk
Arbeidsmark	Wetsontwerp op Basiese Diensvoorwaardes Wet op Arbeidsbetrekkinge Strategie vir die ontwikkeling van vaardighede, afdanking en protes
Ontwikkeling	Die Masakhane veldtog Behuisingsbeleid Die Wetsontwerp op Waterdienste
Handel en Nywerheid	Onderhandelinge met die Europese Unie SADC Handelsprotokol Kompetisiebeleid Herstrukturering van die Suid-Afrikaanse Inkomstediens Suid-Afrika se betrokkenheid by die Indian Ocean Rim (IOR) inisiatief
Openbare finansies en monetêre beleid	Die regering se beleidraamwerk vir mediumtermyn uitgawe Beleggings in die sosio-ekonomiese infrastruktuur Verbetering van die belastingbetalingskultuur

Bron: Bernstein (1999:43)

Wat betref die waterbeleid het sommige lede van NEDLAC soos COSAB, COSATU, die SALU en ander (soos in hoofstuk 3 aangedui) in verbinding gebly met die ministerie van Waterwese en Bosbou tydens die beleidproses. Hierdie ondernemings het ook skriftelike en mondelinge voorleggings ten opsigte van die waterbeleid gemaak. Die vraag ontstaan egter in watter mate NEDLAC suksesvol is om openbare deelname aan die beleidproses aan te moedig en die proses te beïnvloed. Hoewel Tabel 6 verwys na 'n aantal geselekteerde beleidvraagstukke wat deur NEDLAC aangespreek is, was NEDLAC afwesig by die formulering van bepaalde belangrike openbare beleidstukke in Suid-Afrika, soos die GEAR. Hierby het 'n opname deur die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing (RGN) bevind dat respondente uit die sake-élite, die ministerie van Finansies, die Suid-Afrikaanse Reserwebank en die kabinet beskou as die instellings met die grootste invloed op aspekte van makro-ekonomiese beleidmaking. Die invloed van die parlement en NEDLAC word as onbeduidend beskou (Houston, Mpanyane & Liebenberg 1999:80).

2.3.3.7 Ontmoetings met stemmewerwers (lobbyists)

'n Verskeidenheid belangegroepe, nie-regeringsorganisasies en sakelui het sedert 1994 die openheid van die politieke stelsel gebruik om die beleidproses te beïnvloed en sodoende hulle belange te bevorder. So, byvoorbeeld, het COSATU, Business South Africa, die Black Sash, die South African Chamber of Business, die South African Institute of Race Relations, die Institute for Security Studies, die Kamer van Mynwese, Sanlam, Idasa, die Public Information and Monitoring Service (PIMS), vakbonde en die openbare betrekkingemaatskappy en TWS Simeka, parlementêre waarnemers afgevaardig (Booyesen & Erasmus 1998:237-238; Bernstein 1999:54-61).

Hierdie afdeling het verwys na geselekteerde beleidgemeenskappe in die Suid-Afrikaanse beleidproses. Hierbo is verwys na interaktiewe groepe beleidakteurs en hulle invloed op die beleidproses. Hierdie groepe beleidakteurs en proses sluit, onder meer, die vernaamste openbare instellings, interowerheidsinstellings en kern konsultatiewe en deelnemende strategieë wat die beleidproses met die burgerlike samelewing verbind, in. Daar word in hoofstuk 3 verwys na die invloed van hierdie interaktiewe groep beleidakteurs in die waterbeleidproses sedert 1994.

Nie al hierdie beleidnetwerke en –gemeenskappe oefen dieselfde invloed op die beleidproses uit nie. In sommige gevalle, soos die Nasionale Vergadering, die Nasionale Raad vir Provinsies en die kabinet, is daar grondwetlike voorskrifte wat ten opsigte van die beleidproses nagekom moet word. Dit gee aan hierdie instellings 'n bepaalde rol en invloed in die openbare beleidproses. Daar is in hoofstuk 1 vermeld dat die beleidomgewing en –kultuur sedert 1994 groot verskille met dié voor 1994 toon. Instellings soos die Grondwetlike Hof en interowerheidsinstellings word in die Grondwet omskryf as belangrike beleidakteurs. 'n Verdere kenmerk van die beleidproses sedert 1994 is dat die beleidproses groter openheid, inklusiwiteit en toeganklikheid toon. In hierdie verband is daar in hierdie hoofstuk verwys na nasionale konferensies, gemeenskapsforums, die rol van private navorsingsinstellings, kundiges uit die akademie, spesiale ontmoetings met sake-instellings, die totstandkoming van NEDLAC en die rol van stemmewerwers in die openbare beleidproses. Dit is egter nie die fokus van hierdie studie om die impak van hierdie beleidakteurs afsonderlik en gesamentlik te meet nie. Die afdeling hierbo poog egter om die vernaamste beleidakteurs en hulle rol in die beleidproses bekend te stel. Die volgende afdeling verwys na nie-amptelike beleidakteurs in die beleidproses sedert 1994 en bespreek die ANC/SAKP/COSATU alliansie. Daar is reeds hierbo verwys na die status van die ANC as regerende party in die beleidproses.

2.4 NIE-AMPTELIKE BELEIDAKTEURS

2.4.1 'n Kort oorsig van die ANC/SAKP/COSATU alliansie

Hierdie afdeling bespreek die ANC/SAKP/COSATU alliansie as 'n nie-amptelike beleidakteur. Ander nie-amptelike beleidakteurs bestaan wel, maar vanweë die invloed van hierdie alliansie word dit hier bespreek.

Die alliansie tussen die ANC, die Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party en COSATU het formeel sy ontstaan in 1990 gehad. Tog is die verbintenis tussen hierdie organisasies veel ouer aangesien hulle 'n gedeelte verlede het as gevolg van hulle stryd teen apartheid. Lidmaatskap van hierdie organisasies oorvleuel ook soms. Hoewel die SAKP se verbintenis met die ANC heelwat ouer is, het COSATU homself

met die ANC vereenselwig na eersgenoemde se aanvaarding van die ANC se Vryheidsmanifes in 1986. In die periode voor sy ontbanning, was COSATU 'n basis vir die ANC in Suid-Afrika (Bernstein 1999:111; Lodge 1999a:7; Stewart 1997:4-5; Munslow & FitzGerald 1997:41-61).

'n Gesamentlike werkskool van die ANC en COSATU in Harare in Maart 1990 het die verbintenis tussen dié twee organisasies versterk. COSATU se *Economic Trends Reseach Group* wat in 1986 byeengebring is, het die basis gelê vir toekomstige beleidvoorstelle. Teen die tyd dat KODESA en die veelparty-onderhandelings met die vorige regering begin het, het lede van die ANC toenemend ongemaklik begin voel met die ekonomiese beleidvoorstelle van sy alliansiegenote. In Junie 1991, tydens die ANC se nasionale konferensie, en in Mei 1992 met die ANC se nasionale beleidkonferensie, was 'n verandering in die ANC se ekonomiese beleid duidelik. Die *Draft Policy Guidelines* van hierdie konferensie sou die grondslag lê vir verdere beleidontwikkeling. Teen 1993 het COSATU 'n sogenaamde "reconstruction accord" begin ontwikkel as basis vir die ANC se 1994 verkiesingstrategie. Hierdie ooreenkoms sou COSATU se voorwaardelike ondersteuning van die ANC bevat indien die ANC hom tot hierdie ooreenkoms sou verbind. Die inhoud van die ooreenkoms bevat voorstelle oor 'n gesamentlike regering-arbeid-werknemer kommissie. Teen September 1993 is reeds vier weergawes van die HOP deur COSATU voorberei voordat dit voorgelê is op 'n spesiale konferensie waartydens 'n verkiesingsooreenkoms tussen die ANC en COSATU ook bespreek sou word. Twintig vakbondleiers is verkies wat op die ANC se nasionale en provinsiale kieserslys ingesluit sou word (Lodge 1999a:7-12; Stewart 1997:4-5; Munslow & FitzGerald 1997:41-61).

Die vierde weergawe van die HOP is deur, onder andere, Alec Erwin, Bernie Fanaroff, Jay Naidoo, Neva Seidman en Neil Morrison voorberei. Dit is egter nie deur COSATU as beleid aanvaar nie. Dit het as 'n aanvanklike besprekings- en konsultasiedokument tussen die drieledige alliansie, SANCO, die NECC en 'n verskeidenheid ANC-geaffilieerde organisasies en beleidagentskappe soos die *National Economic Forum* en die *National Housing Forum* gedien. 'n Vyfde konsep van die HOP is in Desember 1993 voorgelê aan 'n konferensie van die *Mass Democratic Movement* in Johannesburg (Lodge 1999a:7-12; Stewart 1997:4-5; Munslow & FitzGerald 1997:41-61).

Soos aangedui het die ANC sedert 1990 gedetailleerde beleidvoorstelle ten opsigte van sosiale vraagstukke soos grondhervorming, buitelandse verhoudings, onderwys en regstellende aksie ontwikkel. Hierdie beleidontwikkeling was bykomend tot die ANC se Policy Guidelines wat in Mei 1992 vrygestel is. Buiten die ANC en COSATU se gesamentlike beleidontwikkelingsinisiatiewe is ander inisiatiewe onderneem om die HOP te verfyn. Hieronder tel MERG (die Macro Economic Research Group), 'n gesamentlike ANC, COSATU en Kanadese onderneming. MERG se dokument, *Making democracy work*, is in 1993 gepubliseer en het voorstelle ten opsigte van ekonomiese hervorming en -beleid bevat (Lodge 1999a:9-10).

Die ANC het sy veldtog vir die verkiesing van 26 tot 28 April 1994 op die HOP gebaseer. Lodge (1999a:12) werp lig op die proses:

"As the number of drafts [of the RDP] accumulated, the special interests and concerns in the document broadened. Whatever the shortcomings as a coherent policy statement, there can be no question that the RDP's making exemplified the kind of consultative process which COSATU and the MDM activists understood to be the essence of democratic policy formulation."

Jay Naidoo is net na die verkiesing aangestel as minister sonder portefeulje verantwoordelik vir die HOP. Kort hierna, op 24 Mei 1994, het President Mandela 'n reeks presidensiële projekte aangekondig wat die leweringsproses van die HOP aan die gang sou sit. Hierdie projekte was hoofsaaklik gerig op landelike grondhervorming, stedelike vernuwing, voedingsprojekte by laerskole en gesondheidsvraagstukke. Hierdie projekte moes binne die eerste 100 dae van die ANC-regering geïnisieer word en is gekies op grond van die volgende kriteria:

- 'n hoë impak op die gemeenskappe wat dit sou bedien;
- bemagtiging van hierdie gemeenskappe;
- ekonomiese en politieke onderhoubaarheid en lewensvatbaarheid;
- werkverskaffing;
- voorsiening in basiese behoeftes;

- ontwikkeling van opleidingsgeleenthede;
- regstellende aksie;
- sigbaarheid en deursigtigheid; en
- bestaande kapasiteit om dit te implementeer (South Africa 1994:17-18).

Die projekte is deur die kabinet goedgekeur. 'n Spesiale HOP fonds is ook op die been gebring. Die fokus van die projekte sou die volgende wees:

- om veranderings ten opsigte van die regering se beleidprioriteite te inisieer;
- om langtermynprojekte te loods; en
- om te begin met die lewering van dienste aan agtergeblewe gemeenskappe (South Africa 1994:18).

In November 1994 is die Witskif oor Rekonstruksie en Ontwikkeling vrygestel. Hierdie was van die eerste aanduidings hoe die regering die HOP sou omskep in regeringsbeleid. Aspekte rakende die HOP word hieronder verder bespreek. Die volgende afdeling bied 'n kort oorsig van die ANC as beleidakteur sedert 1994.

2.4.2 'n Kort oorsig van die ANC as beleidakteur

Na die verkiesing het die beleidfokus van die ANC as regerende politieke party ook die kabinet as die sleutelagentskap in beleidmaking en -implementering ingesluit. Die kabinet is nou verbind aan ANC strukture soos die Nasionale Werkkomitee van die party, die Nasionale Uitvoerende Komitee van die ANC, die Beleideenheid van die ANC, sake- en arbeidsorganisasies, die sogenaamde Brenthurst groep, COSATU en enkele private dinksentra (*think tanks*). Een van hierdie dinksentra is 'n groep adviseurs wat adjunk-president Thabo Mbeki maandeliks ontmoet het (Booyesen & Erasmus 1998:233-238). Volgens Bernstein (1999:117) bestaan die ANC se beleidmakingsestablishment uit drie prosesse, naamlik die ANC se subkomitees van die Nasionale Uitvoerende Komitee, die ANC se parlementêre studiegroepe en die permanente beleideenhede by die ANC hoofkantoor, Shell House, in Johannesburg. Die ANC se interne beleidsdepartement het 'n aantal veranderings ondergaan in

1997 toe Tito Mboweni die hoof hiervan geword het. Lodge (1999a:23) verwys na 'n aantal gevalle waar spanning tussen die ANC se beleidstrukture en staatsdepartemente voorgekom het. In die ANC bestaan drie belangrike interne departemente:

- Openbare Opvoedingsdepartement (*public education department*): hierdie departement het reeds 4 000 plaaslike raadslede en 4 000 ANC taklede opgelei;
- Inligting- en Publisiteitsdepartement: hierdie departement bevorder die openbare beeld van die ANC en doen die party se mediaskakeling; en
- Organiseringsdepartement wat verantwoordelik is vir die uitbou van die party en ook plaaslike en provinsiale organiseerders oplei (Bernstein 1999:117-118).

Die ANC se parlementêre struktuur bestaan uit die partykousus en die parlementêre studiegroepe. In die periode onder bespreking het die ANC se parlementêre kousus bestaan uit 312 lede, insluitend alle parlamentslede en lede van die NRP, en het weekliks ontmoet. Parlementêre koususse is ook verteenwoordig in die nege provinsiale wetgewers. Die nasionale of parlementêre kousus beklee 'n belangrike posisie in die politieke stelsel in Suid-Afrika. Die redes hiervoor is dat hierdie partykousus meer as enige ander partystruktuur bymekaarkom en uit van die vernaamste besluitnemers in die party bestaan. Dit is ook die plek waar die ANC as regerende party bevestiging kry van sy daaglikse gesagsuitoefening en beleidbesluitneming. Die adjunk-speaker en 'n lid van die ANC kousus, Baleka Kgotsile som die politieke doel van die parlementêre kousus op as:

“For purposes of the ANC team in parliament to be able to operate as a collective and to enable ANC MP's to understand policy on the various policy issues that come up (Parliamentary Whip, 30 Augustus 1996:4).”

Die ANC se grondwetlike struktuur as politieke party word vervolgens bespreek aangesien dit 'n aanduiding gee van die meganismes om beleid te maak in die organisasie (raadpleeg Tabel 7 hieronder). Die ANC se Nasionale Konferensie vergader elke drie jaar en bestaan uit verkose afgevaardigdes en diegene wat 'n

mandaat van plaaslike takstrukture het om dit by te woon. Die Nasionale Uitvoerende Komitee word deur die Nasionale Konferensie verkies. Die Nasionale Uitvoerende Komitee is verantwoordelik vir ANC beleidsbesluite binne en buite die parlement, en ontmoet kwartaalliks. Die Nasionale Werkkomitee kan beskou word as 'n afgewaterde weergawe van die Nasionale Uitvoerende Komitee. Die Nasionale Werkkomitee bestaan uit 30 lede en ontmoet elke twee weke. Die Nasionale Uitvoerende Komitee bestaan uit verskeie subkomitees met verantwoordelikheid vir spesifieke beleidareas soos die ekonomie, transformasie, regering en politieke opvoeding. Lidmaatskap is nasionaal en byeenkomste vind minder gereeld plaas. 'n Lid van die Nasionale Werkkomitee dien as voorsitter van so 'n subkomitee. Politieke komitees kom in die nege provinsiale parlemente en in die nasionale parlement voor. Politieke leierskap ten opsigte van beleidaspekte word hier deur sleutelfigure in die wetgewer en in die uitvoerende gesag uitgeoefen. 'n Groot mate van koördinering vind ten opsigte van leierskap plaas. 'n Lid van die Nasionale Uitvoerende Komitee dien ook hier as voorsitter. Hierdie komitees is 'n nuwe en potensieel belangrike groep besluitnemers aangesien hulle uit die hoofswep, die leier van die huis en senior woordvoerders van die party bestaan (Parliamentary Whip 30 Augustus 1996:5).

Die ANC se oorwinning in die April 1994 verkiesing, sowel as die grondwetlike struktuur van die party plaas dit in 'n uitstekende posisie om die openbare prosesse in Suid-Afrika om beleid te bepaal, te beïnvloed en uit te voer, te beheer. Die volgende afdeling bied 'n kort oorsig van die rol van die burgerlike samelewing as nie-amptelike beleidakteur.

TABEL 7
‘N KORT UITEENSETTING VAN DIE ANC SE GRONDWETLIKE STRUKTUUR
(OP NASIONALE VLAK ALLEEN)

<p style="text-align: center;">Nasionale Konferensie</p> <p style="text-align: center;">Vind elke drie jaar plaas. Hoogste besluitnemingsliggaam van die ANC. Verkies die Nasionale Uitvoerende Komitee.</p>
<p style="text-align: center;">Nasionale Uitvoerende Komitee</p> <p style="text-align: center;">Belangrike beleidliggaam vir die ANC wat tussen konferensies funksioneer. Ontmoet kwartaalliks.</p> <p>Lede sluit in die president, adjunk-president, nasionale voorsitter, sekretaris-generaal, sy adjunk, tesourier-generaal, 60 addisionele verkose lede, voorsitter en sekretaris van elke provinsiale uitvoerende komitee, nasionale presidente en sekretarisse van die Vroueliga, Jeugliga en ‘n maksimum van vyf addisionele ad hoc lede.</p>
<p style="text-align: center;">Nasionale Werkkomitee</p> <p style="text-align: center;">Bestaan uit 30 lede wat elke twee weke ontmoet. Bestuur daaglik die organisasie.</p> <p>Lede sluit in die ANC president, sy adjunk, nasionale voorsitter, sekretaris-generaal, sy adjunk, tesourier-generaal, addisionele lede wat deur die Nasionale Uitvoerende Komitee verkies is, een verkose verteenwoordiger van die Vroueliga en die Jeugliga.</p>
<p style="text-align: center;">Nasionale Uitvoerende Komitee se Subkomitees</p> <p style="text-align: center;">Komitees fokus op belangrike beleidareas en ontmoet minder gereeld.</p>
<p style="text-align: center;">Politieke Komitees</p> <p style="text-align: center;">Teenwoordig in elke provinsiale wetgewer en in die parlement. Bestaan onder andere uit die hoofswEEP, leier van die huis en senior woordvoerders.</p>

Bronne: Parliamentary Whip (30 Augustus 1996) en Bernstein (1999:118).

2.4.3 'n Kort oorsig van die burgerlike samelewing as nie-amptelike beleidakteur

Die bestaan van 'n aktiewe burgerlike samelewing word beskou as 'n belangrike komponent vir die konsolidasie en voortbestaan van 'n demokrasie (Du Toit 1993; Kotzé 1996c). Dit is noodsaaklik in 'n demokrasie dat die regering en sy beleidinstellings kennis dra van die behoeftes en houdings van die breë gemeenskap. Dit is ook belangrik dat die burgerlike samelewing ingelig word oor die beleid wat hulle lewens raak (Rule 1999:v; Taylor & Mattes 1998). Volgens Vollgraaff (1994:19) is die funksie van belangegroepes om belange en vraagstukke te artikuleer, inligting aan besluitnemers te verskaf, om steun te organiseer en om as 'n kommunikasiekanaal vir sosiale vraagstukke te dien. Die metodes wat belangegroepes aanwend om die beleidproses te beïnvloed, sluit die volgende in:

- openbare demonstrasies en geweld;
- vreedsame burgerlike ongehoorsaamheid;
- stakings en boikotte;
- persoonlike kontak met openbare beleidmakers;
- beïnvloeding van die openbare mening;
- die aanknoop van 'n spesiale verhouding met goedgesinde politieke partye;
- beïnvloeding van die wetgewer deur stemmewerwing (daar is reeds verwys na belangegroepes wat sedert 1994 hiervan gebruik maak); en
- beïnvloeding van die uitvoerende gesag (Vollgraaff 1994:20-23).

In Suid-Afrika het die burgerlike samelewing 'n belangrike rol in die bevrydingstryd gespeel, soos Kotzé en Greyling (1994) aandui. Tog is daar leemtes in die kennis oor die samelewing se politieke invloed en rol in die openbare beleid sedert 1994 (Kihato & Rapoo 1999:30). 'n Aantal beginsels verseker die bestaan van 'n aktiewe burgerlike samelewing, naamlik:

- vryheid van politieke inmenging en manipulasie deur die staat;

- die afwesigheid van regeringsbeheer;
- selfregering en selfregulering;
- outonomie;
- geen verbintenis aan die staat of enige van sy agentskappe; en
- slegs verantwoordbaar aan sy lede, die gemeenskap en ander betrokke partye (Kihato & Rapoo 1999:13).

Burgerlike deelname aan die openbare beleidproses in Suid-Afrika is 'n belangrike element in die bevordering van effektiewe, goeie en deursigtige regering (Hilliard & Kemp 1999:40; Roefs & Liebenberg 1999:163). Die 1996 Grondwet (Wet 108 van 1996) maak voorsiening vir politieke en grondwetlike regte wat die deelname van die burgerlike samelewing in die beleidproses bevorder. Artikel 195 (1) van die Grondwet laat die betrokkenheid van die burgerlike samelewing in openbare administrasie toe. Artikel 195(1)(e) beklemtoon dit soos volg: "Aandag moet aan mense se behoeftes gegee word, en die publiek moet aangemoedig word om aan beleidsvorming deel te neem."

Artikel 59(1)(a) van die Grondwet waarborg ook die openbare toegang en betrokkenheid in die Nasionale Vergadering: "Die Nasionale Vergadering moet publieke betrokkenheid in die wetgewende en ander prosesse van die Vergadering en sy komitees vergemaklik."

Artikel 72(1)(a) beklemtoon openbare toegang tot die Nasionale Raad van Provinsies: "Die Nasionale Raad van Provinsies moet publieke betrokkenheid in die wetgewende en ander prosesse van die Raad en sy komitees vergemaklik."

Die Grondwet maak ook in Artikel 118(1)(a) voorsiening vir publieke betrokkenheid in die prosesse van alle provinsiale wetgewers en hulle komitees. Die Grondwet beklemtoon dat die wetgewers hierbo genoem hulle werksaamhede op 'n oop wyse moet verrig en die sittings van hierdie komitees in die openbaar hou om publieke toegang tot wetgewers en hulle komitees te reguleer. Geen lid van die publiek mag deur enige van hierdie wetgewers van 'n sitting uitgesluit word nie.

Die Grondwet maak ook voorsiening vir burgerlike betrokkenheid op plaaslike owerheidsvlak. In hierdie verband lui Artikel 152(e) soos volg: "Die oogmerke van

plaaslike regering is om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig.”

Die Grondwet is ook duidelik oor die openbare aanspreeklikheid van kabinetslede aan die parlement. Artikel 92(2) van die Grondwet maak hiervoor voorsiening.

Openbare deelname aan die openbare beleidproses word in Artikel 195(1)(e) aangemoedig. Deursigtigheid en openbare aanspreeklik word ook gewaarborg in Artikels 195(1)(g) en 195(1)(f).

Dit is duidelik uit die Grondwet dat die burgerlike samelewing betrokke kan wees op elke regeringsvlak. Soos Hilliard en Kemp (1999:41) aandui, is die burgerlike samelewing sedert 1994 aangemoedig om aan hierdie proses deel te neem ten einde waarde en legitimiteit aan die openbare beleidproses te verleen.

Hoewel die beleidproses uit 'n groot beleidnetwerk en -gemeenskap bestaan en deur 'n aantal faktore beïnvloed word, is skrywers soos Kihato en Rapoo (1999:31) dit eens dat die Suid-Afrikaanse staat wel formele kanale voorsien waardeur openbare deelname aan die beleidproses verseker word. Die beleid- en wetgewende proses bestaan uit 'n aantal fases soos reeds aangedui. Gedurende die proses is daar drie geleenthede vir die burgerlike samelewing om die beleidproses te beïnvloed: tydens die groen- en witskrifproses, tydens die besprekings van die konsepwetgewing en tydens die periode wanneer die konsep voor die relevante parlementêre komitee dien. Daar word in hoofstuk 3 voorbeelde hiervan gegee ten opsigte van die waterbeleidproses.

Meer as twee derdes van die respondente in 'n studie oor die rol van die burgerlike samelewing in die beleidproses het aangedui dat organisasies waaraan hulle behoort, deelgeneem het in die formulering van groen- en witskrifte. Deelname het verskeie vorme aangeneem: geskrewe voorleggings en kommentaar aan die relevante minister, deelname aan werkskole oor beleidvoorstelle wat deur 'n spesifieke staatsdepartement aangebied is. Mondelinge voorleggings is ook gemaak. Deelname het ook soms indirek plaasgevind wanneer sambreelorganisasies namens die respondente voorleggings gemaak het. 'n Aantal respondente in die studie het aangedui dat daar ook soms indirekte besprekings met besluitnemers oor beleid gevoer is. Hierdie studie het ook getoon dat die gewildste metode om beleid te

beïnvloed werkskole en seminare, forums, stemmewerwing, navorsingsverslae oor beleidvraagstukke en publikasies is. Die aanwending van die media was ook belangrik, gevolg deur debatte oor openbare beleid en die mobilisering van belangegroep. Sowat 56% van die respondente het aangedui dat hulle by beleidmaking op nasionale vlak betrokke is, 55% op provinsiale vlak en 45% op plaaslike vlak (Kihato & Rapoo 1999:32). Daar word in hoofstuk 3 voorbeelde hiervan gegee ten opsigte van die waterbeleidproses.

Roefs en Liebenberg (1999:163) se navorsing tussen Maart 1995 en Maart 1999 kom egter tot die gevolgtrekking dat, ten spyte van die meer toeganklike regeringsinstellings in Suid-Afrika, daar steeds ruimte is vir die verbetering van die rol en invloed van die burgerlike samelewing in die openbare beleidproses in Suid-Afrika. Hierdie navorsing beskou drie tipes persepsies wat van belang is in die verklaring van die deelname en invloed van die burgerlike samelewing in die openbare beleidproses sedert 1994, naamlik:

- *Vertroue in die regering:* Hierdie aspek hou verband met persepsies van doeltreffendheid (*efficacy*) en regverdigheid van die politieke proses, dit wil sê, hoe meer vertroue die burgerlike samelewing in die politieke proses het, hoe meer is dit bereid om deel te neem aan die openbare beleidproses. Roefs en Liebenberg (1999:165) bevind dat, in die periode waartydens hulle hierdie navorsing onderneem het, swart respondente die grootste vertroue in die politieke proses getoon het. Die studie bevind dat swart Suid-Afrikaners die positiefste houdings het oor die invloed wat hulle op die regering en die openbare beleidproses kan uitoefen. Blanke Suid-Afrikaners is die negatiefste oor hierdie aspek (Roefs & Liebenberg 1999:165).
- *Ontevredenheid met lewensomstandighede:* Teen 1995 het swart respondente 'n afname in hulle ontevredenheid met die Regering van Nasionale Eenheid getoon. Teen 1999 het hulle ontevredenheid egter aansienlik afgeneem. Blanke respondente het deurentyd hulle ontevredenheid met hulle lewensomstandighede getoon (Roefs & Liebenberg 1999:166-167).
- *Toekomsverwagtinge:* Blanke respondente in hierdie studie het deurentyd negatiewe toekomsverwagtinge aangedui. Dieselfde houding is merkbaar onder Kleurling en Indiër respondente. Swart respondente het ook sedert

1995 'n afname in hulle positiewe toekomsverwagtinge aangedui (Roefs & Liebenberg 1999:167).

Daar is hierbo aangetoon watter metodes deur openbare belangegroepes aangewend kan word om die beleidproses te beïnvloed. Daar is ook in die studie deur Kihato en Rapoo (1999:13) aangetoon dat 'n aantal beginsels die aktiewe betrokkenheid van die burgerlike samelewing in die beleidproses verseker. Die bevindinge van Roefs en Liebenberg (1999) dui daarop dat deelname in die openbare beleidproses deur lede van die burgerlike samelewing in Suid-Afrika afhanklik is van bepaalde persepsies oor die beleidproses. Dit wil ook voorkom asof die deelname aan die beleidproses en die invloed van die burgerlike samelewing in die periode sedert 1994 beperk was. Daar word in hoofstuk 3 aangedui dat die deelname van die burgerlike samelewing aan die waterbeleidproses hoofsaaklik reaktief van aard was. Die volgende afdeling verwys egter na die beleidproses in Suid-Afrika.

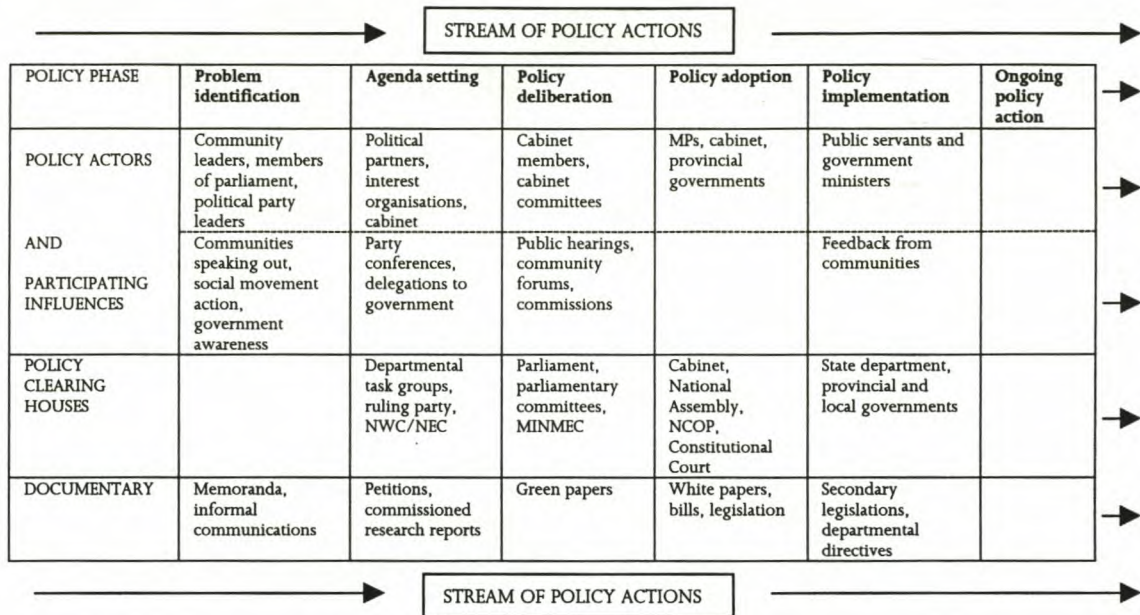
2.5 'N KORT OORSIG OOR DIE SUID-AFRIKAANSE BELEIDPROSES

Die beleidproses ten opsigte van die nuwe waterbeleid in Suid-Afrika word in hoofstuk 3 bespreek. Hierdie afdeling bied slegs 'n oorsig van die generiese beleidproses in Suid-Afrika en die vernaamste invloede daarop. Dit skep dus die konteks waarbinne die waterbeleidproses begryp kan word.

Die openbare beleidproses in Suid-Afrika funksioneer in 'n groter konteks waarop veranderlikes soos houdings en realiteite 'n impak het. Soos hierbo aangedui, beïnvloed 'n verskeidenheid beleidakteurs en -gemeenskappe die openbare beleidproses in Suid-Afrika.

Booyesen en Erasmus (1998:231-242) maak gebruik van 'n stroombenadering tot beleidmaking in Suid-Afrika. Volgens hulle is beleidmaking 'n interaktiewe reeks gebeure en prosesse wat geëvalueer moet word in terme van 'n reeks of stroom optredes van beleidakteurs en -gemeenskappe (raadpleeg ook Parsons 1995:192-194 in dié verband). Figuur 3 is 'n grafiese voorstelling van hierdie beleidmakingstroom in Suid-Afrika.

FIGUUR 3
DIE BELEIDMAKINGSTROOM TEN OPSIGTE VAN NASIONALE
BELEIDVRAAGSTUKKE



Bron: Booysen en Erasmus (1998:242)

Beleidsvernuwing vind plaas wanneer daar 'n behoefte in die gemeenskap ontstaan of wanneer beleidmakers 'n tekortkoming in bestaande beleid identifiseer. Booysen en Erasmus (1998:232) verwys na sogenaamde klaringshuise in die beleidstroom. Dit sluit gemeenskapsforums (wat verbonde is aan 'n bepaalde politieke party), forums vir openbare deelname, departementele forums, taakgroepe, portefeuljekomitees, die Nasionale Vergadering, die NRP, die Grondwetlike Hof en staatsdepartemente in. Die 1996 Grondwet bevat die beginsel van samewerkende regering tussen alle regeringsvlakke waarop hierdie beleidstroom ook moet plaasvind.

'n Verdere voorbeeld van hierdie klaringshuise is beleideenhede naby regeringshoofde. Die doel hiervan is om professionele raadgewers rondom besluitnemers te vergader ten einde die beleidproses te vergemaklik. Beleideenhede analiseer beleidvraagstukke en die beleidomgewing. Voorbeelde van beleideenhede na aan regeringshoofde is die Korean Economic Planning Bureau van die 1980s en die klein beleideenheid wat Margaret Thatcher bygestaan het. In Suid-Afrika het P W Botha 'n minister sonder portefeulje aangestel vir hierdie doel. Hy is ook van advies bedien deur die Staatsveiligheidsraad. Die HOP Kantoor wat deel uitmaak van die

president se kantoor is 'n Suid-Afrikaanse voorbeeld hiervan. Die HOP Kantoor is 'n beleidkoördinerende eenheid. Lynfunksie departemente was verantwoordelik vir implementering en die HOP Kantoor het slegs 'n oorsigfunksie vervul (Heymans 1996:40-42). Ander voorbeelde van klaringshuise sluit die ANC se beleideenhede in (wat hieronder bespreek word) en die beleideenheid van die Nasionale Party se Federale Raad.

'n Verdere kenmerk van die beleidproses sedert 1994 is die opeenvolgende dokument- en konsultasiefases. Beleidverandering is dikwels geïnisieer deur middel van voorstelle wat in 'n groenskrif vervat is. Laasgenoemde dokument is 'n besprekingsdokument waarin 'n beleidvraagstuk aangespreek word en verskeie beleidalternatiewe en -opsies vervat is. Hierdie dokumente word ook beskou as breë konsultatiewe dokumente.

'n Groenskrif het gewoonlik sy ontstaan in 'n bepaalde departement en/of ministerie. Vir die ontstaan en rol van groenskrifte verwys, byvoorbeeld, na Venter (1998) en Booysen en Erasmus (1998). Dit word gepubliseer sodat die publiek hierop kommentaar kan lewer. 'n Uitnodiging word aan die burgerlike samelewing gerig en 'n afsnydatum vir reaksie en voorstelle word aangedui. 'n Reeks besprekingsdokumente is ook deur die regering bekend gestel. Tabel 8 hieronder bevat enkele voorbeelde hiervan. Daar word in hoofstuk 3 melding gemaak van die besprekingsdokumente wat oor waterbeleid vrygestel is.

TABEL 8

BESPREKINGSDOKUMENTE DEUR DIE REGERING VRYGESTEL (1995-1998)

Jaar	Onderwerp
1995	Grondhervorming (Mei), Bosbou (Julie), Mineraal- en Energiesake (Desember), NEDLAC
1996	Ongeskiktheidstrategie (Februarie), Buitelandse Beleid (Junie), Gesinsgeweld (Augustus), Kontrakte (September), Skadevergoeding (Oktober), Plaaslike Owerhede
1997	Kurrikulum 2005 (April), Geslagsgelykheid (Junie), Besoedeling en Afvalbestuur (Junie), Plaaslike Owerheidsfinansies (Augustus), Internet Protokol (September), Belastingaangeleenthede vir nie-regeringsorganisasies (November)
1998	Uitsaai-aangeleenthede (Maart), Finansiële aspekte verbonde aan klein-, medium- en mikro-ondernemings (April), Klimaatsverandering (Julie), Telekommunikasie (Oktober)

Bron: South African Government Discussion Papers 12 Mei 1999.

Die groenskrif, tesame met voorstelle van die burgerlike samelewing, vorm die grondslag van 'n witskrif, 'n breë uiteensetting van regeringsbeleid. In hierdie stadium word die dokument deur die portefeuljekomitee bespreek, soos hierbo aangedui is. Die burgerlike samelewing word ook weer in hierdie stadium uitgenooi om hierop te reageer. Daar word in hoofstuk 3 verwys na die rol van die Portefeuljekomitee vir Waterwese en Bosbou, sowel as die burgerlike samelewing in hierdie fase.

Wanneer al hierdie voorstelle en voorleggings bygewerk is, begin die minister en die betrokke staatsdepartement om wetgewing voor te berei. In dié stadium word hierdie voorstelle aan die kabinet voorgelê. Dit gebeur ook dat beleidvoorstelle nou as konsepwetgewing (*draft bills*) in die *Staatskoerant* vir kommentaar gepubliseer word of aan 'n spesifieke organisasie oorhandig word vir kommentaar. Die dokument word ook na staatsregsadviseurs verwys vir verdere bestudering. Hierdie regsadviseurs se taak is om die beleidvoorstelle te bestudeer en te verseker dat dit die waardes en beginsels van die Grondwet reflekteer.

Hierna word die voorstelle gedruk deur die parlement waar dit ter tafel gelê word. Hierdie dokument is nou nie meer konsepwetgewing nie, maar 'n wetsontwerp. Die bekendstelling van die dokument aan die Nasionale Vergadering of Nasionale Raad vir Provinsies is die eerste lesing. Na die eerstelesingsdebat verskyn dit op die ordelys en word dit vir bespreking verwys na die relevante parlementêre komitee. Tabel 9 bevat die aantal wetsontwerpe wat sedert 1995 ter tafel gelê is in die Suid-Afrikaanse parlement. Die aantal wetsontwerpe is 'n aanduiding van die beleidvernuwing wat plaasgevind het na 1994. Byna elke aspek en sektor van die Suid-Afrikaanse samelewing is deur wetgewing in lyn gebring met die ideale van die HOP (*South African Legislation* 1999; *Parliamentary Directory* 1996:x-xi; Taljaard & Venter 1998:42-57).

TABEL 9
WETSONTWERPE TER TAFEL GELê IN DIE SUID-AFRIKAANSE PARLEMENT
(1994-1999)

Jaar	Aantal wetsontwerpe
1995	9
1996	1 konsepwetsontwerp 67 wetsontwerpe
1997	16 konsepwetsontwerpe 267 wetsontwerpe
1998	20 konsepwetsontwerpe 328 wetsontwerpe
1999	3 konsepwetsontwerpe 74 wetsontwerpe

Bron: Bills of the South African Parliament 1995-May 1999 (1999)

Parlementêre komitees bestaan uit verteenwoordigers van alle politieke partye verteenwoordig in die parlement. Wetsontwerpe word deur die komitee bespreek, en in sommige gevalle word kundiges ingeroep om die meriete van beleidvoorstelle te bespreek. Wanneer 'n bepaalde wetsontwerp deur die komitee goedgekeur is, word dit terugverwys na die parlement vir 'n tweedelesingsdebat. Wanneer die Nasionale Vergadering die wetsontwerp aanvaar, word dit wetgewing waarna dit na die president verwys word vir ondertekening. Hierna word dit in die Staatskoerant gepubliseer en word dit amptelike landswet en beleid (South African Legislation 1999). Tabel 10 hieronder bevat die aantal wette wat sedert 1994 aanvaar is. Wanneer tabelle 9 en 10 met mekaar vergelyk word, is dit duidelik dat die aantal wetsontwerpe en wetgewing verskil. Een moontlike verklaring hiervoor is die aantal beperkings op die beleidproses na 1994 waarna daar vroeër in hierdie hoofstuk verwys is. 'n Verdere moontlike verklaring hou daarmee verband dat bestaande wetgewing aangepas kon word sonder dat wetsontwerpe daarvoor voorberei moes word.

TABEL 10
AANTAL WETTE GEMAAK DEUR DIE SUID-AFRIKAANSE PARLEMENT
(1994-1999)

Jaar	Aantal wette
1994	55
1995	89
1996	108
1997	108
1998	136
1999	37

Bron: South African Legislation (1999)

'n Derde dimensie van die beleidproses is dié van 'n netwerk wat bestaan uit 'n interaktiewe kompleks van beleidakteurs (waarna hierbo verwys is) wat hulle in beleidgemeenskappe organiseer rondom 'n bepaalde vraagstuk. Hierdie dimensie beklemtoon die rol van die politieke élite in openbare besluitneming terwyl die deelnemende rol van die burgerlike samelewing ook waarneembaar is. Daar word in hoofstuk 3 verwys na die rol van beleidgemeenskappe in die waterbeleidproses.

Die bespreking hierbo is 'n kort uiteensetting van die beleidproses in Suid-Afrika sedert 1994. Dit plaas die beleidvernuwing waarna in hoofstuk 1 verwys is, in konteks. Die stroombenadering waarna verwys is, word in hoofstuk 3 van toepassing gemaak. Hierbo is ook verwys na die proses waarvolgens besprekingsdokumente oor beleidvraagstukke eventueel in wetgewing verander is. Die beleidproses beklemtoon deurentyd die interaksies tussen bepaalde beleidnetwerke en -gemeenskappe. Die volgende afdeling verwys na die ontstaan van die HOP. Dit is belangrik om te beklemtoon dat die beleidproses waarna hierbo verwys is teen die agtergrond van die HOP beskou moet word.

2.6 ONTSTAAN VAN DIE HEROPBOU- EN ONTWIKKELINGSPROGRAM

Die demokratiseringsproses in Suid-Afrika het een van die wêreld se mees veroordeelde state verander na een van die wêreld se politieke suksesse. Hierdie sukses het egter na die verkiesing van April 1994 groter eise gestel ten einde aan al die verwagtinge te voldoen. Nie alleen moes nuwe beleid geformuleer word nie, maar instellings moes tot stand gebring word wat hierdie beleid kan uitvoer. In hierdie verband kan die taak van die ANC-regering na April 1994 vergelyk word met dié van enige ander regering.

“The business of government is to make choices and to strategically manage resources towards achieving the goals those choices imply. Public policy is the product of these choices, setting the parameters within which government departments and others operating within the sphere of particular policies are either intended or made to function. Within government, planning of and budgeting for programmes and projects cannot occur properly without such policy parameters; and it also forms the basis for monitoring and evaluation of programmes and projects” (Heymans 1996:29).

In hierdie opsig was die HOP een van die eerste aanduidings van wat die “business” van die ANC-regering sou wees. Daar is hierbo in die bespreking oor die ANC/SAKP/COSATU alliansie as beleidakteur na die ontstaan van die HOP verwys. Hierdie afdeling verwys na die aard, inhoud en doelwitte van die ANC. Die afdeling verwys ook na die HOP se verwysing na die aanspreek van watervraagstukke in Suid-Afrika. Die afdeling sluit af met ‘n bespreking oor die sluiting van die HOP en die aankondiging van die GEAR.

Daar is reeds vermeld dat die ANC sy veldtog vir die verkiesing van 26 tot 28 April 1994 op die voorgestelde HOP gebaseer het. Dit het ook die basis gevorm waarop die beleidproses sedert 1994 ontwikkel is. Hierdie dokument is sowat ses keer voor die verkiesing hersien en het in Januarie 1994 voor die ANC se Conference on Reconstruction and Strategy gedien (Lodge 1999a:7-12).

Ingevolge die verkiesingsuitslag het drie politieke partye (die ANC, IVP en NP) meer as 5% van die stemme verwerf en sodoende gekwalifiseer om in die RNE

opgeneem te word. Na die verkiesing het beide die IVP, die NP en ander sektore van die samelewing insette gelewer om die HOP in 'n algemene regeringsbeleid te omskep. Die resultaat van die insette van die ander RNE vennote ten opsigte van die HOP was die Witskrif oor Rekonstruksie en Ontwikkeling wat op 15 November 1994 gepubliseer is. Hierdie witskrif verteenwoordig die beleid van die regering in sy geheel en nie net van die ANC nie. Die oorspronklike dokument bevat die regering se benadering ten opsigte van ontwikkelingsbeleid terwyl die witskrif konkrete voorstelle ten opsigte van implementeringstrategieë bevat. Volgens die witskrif is 'n nuwe raamwerk vir regering in Suid-Afrika nodig om sodoende die samelewing te herstruktureer en te transformeer. Die basis van hierdie beleidvernuwing is die HOP. Die dokument stel dit soos volg:

"The RDP White Paper establishes a policy making methodology and outlines government implementation strategies within the framework provided by the Base Document ... The White Paper is a policy statement of the government" (South Africa 1994a:1-3).

Ten einde hierdie beleidsdoelwitte te bereik, is 'n spesiale ministerie geskep om die implementering van die HOP te bestuur in samewerking met staatsdepartemente en ander beleidakteurs. Jay Naidoo is aangestel as minister sonder portefeulje in die kantoor van die president om hierdie proses te bestuur.

Die ontstaan van die HOP is geleë in die behoefte om die ongelykhede van die verlede aan te spreek. Beide die witskrif en die finale HOP dokument analiseer die Suid-Afrikaanse situasie. Hiervolgens het apartheid veroorsaak dat armoede en die degradering van die omgewing parallel met moderne stede en 'n ontwikkelende ekonomie in Suid-Afrika ontstaan. Die verspreiding van rykdom en ander hulpbronne word in die analise nog grootliks deur rasseterme bepaal. Vroue, landelike gebiede (veral gebiede wat verdeel is in die *bantustans*) en die jeug is deur apartheid gemarginaliseer. Beide dokumente is dit eens dat daar in elke sfeer van die samelewing, hetsy ekonomies, maatskaplik, wetlik, polities, moreel, kultureel en die omgewing, vraagstukke voorkom wat aangespreek behoort te word. Die uitgangspunt in hierdie dokumente is dat geen politieke demokrasie kan oorleef en ontwikkel as die meerderheid van die bevolking in armoede, sonder grond, sonder die bevrediging van hulle basiese behoeftes en sonder die vooruitsig van 'n beter lewe, leef nie. Die HOP is dus die beleidraamwerk waarbinne hierdie vraagstukke aangespreek sal word (South Africa 1994a:4-6; ANC 1994:2-4).

Die doel van 'n program soos die HOP is om:

- die behoeftes van die regering en Suid-Afrikaners aan te spreek;
- 'n hulpbronbestuursraamwerk te ontwikkel kan word wat:
 - die lewering van dienste en die uitvoering van beleidprogramme bevorder;
 - die effektiewe bestuur van hulpbronne bevorder;
 - verhoogde gemeenskapsdeelname aan die beleidproses bevorder; en
 - hulpbronbestuur op 'n aanspreklike wyse bevorder (Kroukamp 1998:53-54).

Die HOP het ten doel om:

- die basiese behoeftes van Suid-Afrikaners aan te spreek. In hierdie verband identifiseer die HOP werkverskaffing, grondhervorming, behuising en dienste, water en sanitasie (hierdie aspekte word later in hierdie hoofstuk volledig bespreek), energie en elektrifisering, telekommunikasie, vervoer, die omgewing, voeding, gesondheidsorg en welsynsvraagstukke (ANC 1994:14-57);
- menslike hulpbronne te ontwikkel; spesiale klem word geplaas op opvoeding en opleiding, kuns en kultuur, ontwikkeling van die jeug, sport en rekreasie (ANC 1994:58-74);
- die ekonomie te ontwikkel; in hierdie verband beklemtoon die HOP die integrasie van heropbou en ontwikkeling in die ekonomie, nywerheid, handel, die verbetering van infrastruktuur, hervormings in die finansiële sektor, Suid-Afrika se streekbeleid, arbeidsvraagstukke en die regte van werkers (ANC 1994:75-118); en
- die demokratisering van die Suid-Afrikaanse staat en samelewing. Hier eggo die HOP die ANC se Vryheidsmanifes van die 1950s met die stelling: "The people shall Govern" (ANC 1994:119). Ander fokuspeunte beklemtoon die samestelling

en werking van die nasionale en provinsiale wetgewers en regering, die veiligheidsektor, die administrasie van justisie en gevangnisse, die herstrukturering van die openbare sektor en semi-staatsinstellings, plaaslike owerhede, die burgerlike samelewing en 'n openbare inligtingsprogram (ANC 1994:119-135).

Hierdie doelwitte kan hoofsaaklik in twee kategorieë verdeel word, naamlik strukturele aanpassingsmaatstawwe en maatstawwe om aan basiese menslike behoeftes te voldoen (sien Tabel 11).

TABEL 11
ESSENSIËLE KOMPONENTE VAN DIE HOP

Strukturele aanpassingsmaatstawwe	Voldoening aan basiese menslike behoeftes
<ul style="list-style-type: none"> • Realisering van hoër ekonomiese groei en werkverskaffing • Verandering van die sosio-ekonomiese struktuur deur herverdeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkverskaffing • Grondhervorming • Behuising en dienste • Water en sanitasie • Energie en elektrifisering • Telekommunikasie • Vervoer • Omgewing • Voeding • Gesondheidsorg en welsynsvraagstukke

Bron: Kroukamp (1998:55)

In hoofstuk 6 van die HOP word verwys na die implementering van die program. Die dokument maak melding van 'n aantal strukturele swakhede wat implementering kan belemmer:

- gebrekkige koördinasie tussen staatsdepartemente;
- die onpraktiese toedeling van mag tussen regeringsvlakke;

- die uitsluiting van openbare deelname aan die beleidproses deur regeringstrukture;
- onaanspreeklike besluitneming;
- die moontlike bydraes van nie-regeringsorganisasies en belangegroepe wat belemmer word deur 'n gebrek aan 'n geïntegreerde raamwerk vir beleidprogramme; en
- die belemmering van die implementering van die HOP deur korrupsie en vorme van geweld (ANC 1994:136-137).

Hoofstuk 6 van die HOP brei ook verder uit om die visie en doelwitte van die HOP uit te spel. Dit maak melding van strukture vir die implementering en koördinerende van beleidprogramme. Die finansiering van die HOP word ook bespreek in afdeling 6.5 van die dokument (ANC 1994:138-146).

Die volgende afdeling bespreek die aard en inhoud van die HOP deur te verwys na die ses beginsels waarop die HOP gebaseer is, asook die vyf kern beleidprogramme van die HOP. Melding word gemaak van die werking van die HOP portefeuljekomitee.

2.6.1 Die aard en inhoud van die HOP

Die HOP is 'n geïntegreerde samehangende beleidraamwerk wat daarop gemik is om die inwoners en hulpbronne van Suid-Afrika te mobiliseer om die gevolge van apartheid teë te werk. Dit sou bereik word deur:

- die ontwikkeling van sterk en stabiele demokratiese instellings;
- die versekering van die verteenwoordiging en deelname van alle landsburgers;
- die versekering dat Suid-Afrika 'n volledig demokratiese, nie-seksistiese en nie-rassige samelewing word; en

- die skepping van 'n standhoudende en omgewingsvriendelike groei- en ontwikkelingspad (South Africa 1994a:4).

Die volgende ses beginsels ondersteun die politieke en ekonomiese filosofie van die HOP:

- 'n Geïntegreerde en standhoudende program: Die doel van die HOP is om al Suid-Afrika se hulpbronne in werkende strategieë op plaaslike, provinsiale en nasionale vlak te mobiliseer en te implementeer. Hierby sal die privaatsektor en die burgerlike samelewing betrek word.
- 'n Mensgedrewe proses: Die HOP is daarop gerig om Suid-Afrikaners se onmiddellike en langtermynbehoefte aan te spreek. Tog stel die dokument dit onomwonde: "Development is not about the delivery of goods to a passive citizenry. It is about active involvement and growing empowerment" (South Africa 1994a:7). Ten einde hierdie doelwitte te bereik, sal bestaande instellings deur die regering aangewend word.
- Vrede en veiligheid: Dit dui daarop dat die regering die nasionale veldtog vir vrede en die bekamping van geweld sal uitbrei. Ten einde hierdie doelwit te bereik, is dit noodsaaklik om die veiligheidsmagte te legitimeer in die samelewing. Verder behels dit ook die herstrukturering van die regswese in Suid-Afrika.
- Heropbou en ontwikkeling: Volgens die HOP verbind nasiebou die herbouing en ontwikkeling van Suid-Afrika met mekaar. Die verdelende gevolge van apartheid moet hiermee bekamp word.
- Voorsiening in basiese behoeftes en die skepping van infrastruktuur deur heropbou en ontwikkeling: Die dokument stel dit dat die sleutel van hierdie program die verskaffing van toegang tot dienste soos elektrisiteit, water, telekommunikasie, gesondheid, vervoer en opleiding is.
- Die verdieping en uitbreiding van demokratisering in Suid-Afrika: Dit vereis fundamentele veranderings in die manier waarop beleidmaking en -implementering in Suid-Afrika plaasvind (South Africa 1994a:6-7; ANC 1994:4-7).

Die HOP identifiseer ook vyf kern beleidprogramme. Hierdie programme is 'n samevatting van die voorstelle, strategieë en beleidprogramme wat in die HOP vervat is:

- die bevrediging van basiese behoeftes, naamlik werkskepping, grond- en landbouhervorming, behuising, water en sanitasie, energievoorsiening, die omgewing, sosiale welvaart en veiligheid;
- die ontwikkeling van menslike hulpbronne deur openbare deelname aan die beleidproses deur middel van opleidings- en opvoedingsprogramme;
- die opbou van die Suid-Afrikaanse ekonomie sowel as die aanspreek van ekonomiese ongelykhede in Suid-Afrika; hiervoor is arbeidshervorming en verhoogde buitelandse beleggings in Suid-Afrika nodig en is Suid-Afrika se deelname en samewerking in SADC, SACU en die PTA ook van belang;
- die demokratisering van die Suid-Afrikaanse staat en samelewing; en
- die implementering van die HOP wat geskied deur al drie regeringsvlakke by hierdie proses te betrek (ANC 1994:7-13).

Hierbo is aangedui dat, ten einde hierdie beleidprogram te implementeer, 'n spesiale ministerie in die kantoor van die president geskep is. Tesame hiermee is 'n spesiale kabinetkomitee rakende die HOP saamgeroep wat uit ministers wat betrokke is by die beleidformulering en -implementering van die HOP bestaan het. 'n Kernkomitee van ministers, adjunk-ministers en direkteurs-generaal van relevante departemente staan hierdie spesiale kabinetkomitee by.

In parlementêre strukture het 'n gekose komitee rakende die HOP gefunksioneer (raadpleeg Tabel 12 hieronder) wat die minister sonder portefeulje se jaarlikse verslag oor die HOP en die jaarlikse begrotingsoorsig ontvang. Hierdie gekose komitee, bestaande uit sewentien ANC lede, vier NP lede, twee IVP lede, en een lid van elk van die VF, DP, PAC en ACDP is, onder andere, verantwoordelik vir:

- die lewering van insette in die HOP beleid en strategie;
- die ontvangs en hersiening van verslae; en
- die verskaffing van direkte kontak tussen die regering en die samelewing.

TABEL 12**LEDE VAN DIE HOP PORTEFEULJEKOMITEE (OKTOBER 1996)**

ANC	L A Abrahams, Y Carrim, C Dlamini, T S Farisani, T M Goniwe, P Govender, N Kondlo, L Maloney, F B Marshoff, L L A Mnguni, M R V Mokgalong, S D Montsitsi, M L Ngwenya, D A A Olifant, M M Rantho, M V Sisulu (voorsitter), S L Tsenoli
NP	D M Bakker, T J Malan, J A Rabie, A E Reeves
IVP	M F Cassim, B M Skosane
VF	W J Botha
DP	K M Andrew
PAC	P de Lille
ACDP	L M Green

Bron: Parliamentary Directory (1996:1.42)

Interdepartementele en interregeringstaakgroepe is gestig om beleidkoördinerings te verbeter. Jay Naidoo, voormalige sekretaris-generaal van COSATU, is aangestel as minister sonder Portefeulje in die Kantoer van die President. Die HOP Kantoer is na die verkiesing in April 1994 gestig. In hierdie periode is die HOP Fonds ook op die been gebring. Lidmaatskap bestaan uit nasionale departemente, provinsiale administrasies, semi-staatsinstellings en kundiges uit die burgerlike gemeenskap. Drie van hierdie taakgroepe fokus op menslike hulpbron- en kapasiteitsontwikkeling, en stedelike en landelike ontwikkeling.

Die verhouding tussen die verskillende departemente word verseker deur die feit dat die HOP deur nasionale lynfunksie departemente, en provinsiale en plaaslike regeringsdepartemente geïmplementeer word. Die HOP Kantoer is self nie verantwoordelik vir beleidimplementering nie en is slegs verantwoordelik om die effektiewe bestuur van die program te verseker. Provinsiale en plaaslike regerings vorm die kern van beleidimplementeerders in samewerking met organisasies (of beleidgemeenskappe) uit die burgerlike samelewing.

2.6.2 Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram en water

As beleidraamwerk het die HOP dit, onder andere, ten doel gehad om die basiese behoeftes van Suid-Afrikaners aan te spreek. Die HOP identifiseer 'n aantal van hierdie basiese behoeftes, insluitend water en sanitasie.

Die dokument analiseer die beleidkonteks van waterverskaffing en sanitasie in Suid-Afrika (ANC 1994:428-31). Waterskaarste, ongelyke toegang tot waterbronne en die impak van vorige beleid ten opsigte van water op Suider-Afrika word aangespreek. Ingevolge die dokument het twaalf miljoen Suid-Afrikaners nie toegang tot skoon drinkwater nie en het sowat 21 miljoen mense onvoldoende sanitasiegeriewe. Besluitnemingstrukture oor water het voor 1994 nie alle Suid-Afrikaners verteenwoordig nie. Toegang tot water is deur 'n minderheid beheer. Die gevolg hiervan is dat die meerderheid van die bevolking min of geen watersekuriteit het nie.

Die HOP se slagspreuk, "water security for all", beklemtoon die beginsel van die reg van toegang tot water. Die dokument maak ook melding van die belangrikheid van die verantwoordelike bestuur van waterbronne. Die omgewingsimpak en die koste van water vanuit buurstate en tussen provinsies moet aangespreek word. 'n Droogtebestuursprogram en 'n beleid ten opsigte van waterreserwes word voorgestel.

Die HOP spreek ook die doelwitte van waterbestuur aan, ten einde die potensiaal vir gemeenskapskonflik oor water in Suid-Afrika te verlaag. In dié verband is die volgende van belang:

- die voldoening aan elke persoon se gesondheids- en funksionele behoeftes;
- die verhoging van landbou-uitsette; en
- die ondersteuning van ekonomiese ontwikkeling.

Hierdie beleidraamwerk stel, as korttermyn doelwit, die totstandkoming van 'n nasionale water- en sanitasieprogram voor wat ten doel het om 20 tot 30 liter skoon water per capita per dag binne 200 meter aan gebruikers te verskaf.

Mediumtermyn doelwitte sluit in die verskaffing van 50 tot 60 liter skoon water per dag per perseel en watervoorsiening aan 100% huishoudings in landelike gebiede. Die langtermyn doelwit is om aan elke Suid-Afrikaner toegang tot water en sanitasie te voorsien.

Die dokument spreek ook die vraagstukke van watertariewe en die herstrukturering van staatsinstellings soos die Departement van Waterwese en Bosbou en provinsiale en plaaslike regeringsinstellings aan. Oor waterwetgewing voor 1994 stel die dokument dit dat:

"The RDP must undertake a process to involve all relevant parties in updating the Water Act to ensure the right of all South Africans to water security" (ANC 1994:31).

Suid-Afrika se internasionale waterbetrekkinge word ook in die dokument aangespreek. Suid-Afrika deel verskeie riviersisteme met buurstate. Die dokument stel samewerking in hierdie verband voor deur middel van bilaterale en multilaterale verdrae ten einde die regverdigde verdeling van waterbronne vir al Suider-Afrika se inwoners te verseker.

Die voorafgaande gedeeltes het die ontstaan van die HOP bespreek. Daar is melding gemaak van die doelwitte, aard en inhoud van die HOP, en ook verwys na die inhoud van die HOP ten opsigte van watervraagstukke in Suid-Afrika. Teen 1996 was dit reeds duidelik dat die HOP nie ten volle geïmplementeer kan word nie. Die gestelde teikens kon nie bereik word nie en daar is nie aan bepaalde verwagtinge voldoen nie. Die lewering van basiese dienste is vertraag en in sommige gevalle kon plaaslike owerhede die nuwe verantwoordelikhede wat aan hulle oorgedra is, nie nakom nie (Kroukamp 1998:57-58). Die vernaamste sektore wat by die HOP gebaat het, was:

- stedelike behuising, infrastruktuur en stedelike vernuwing (R3 biljoen);
- gesondheid (R2,7 biljoen); en
- water (R500 miljoen) (Stewart 1997:12).

Dit wou teen hierdie tyd voorkom asof die HOP as beleidraamwerk nie op alle terreine sukses behaal nie. Kritiek teen die HOP is vanuit verskeie oorde uitgespreek. COSATU, byvoorbeeld, was van mening dat die HOP nie die aantal werkgeleenthede kon verskaf wat dit beoog het nie. Die ekonoom Nicoli Natrass het die ekonomiese benadering van die HOP gekritiseer. Daar is, onder meer, aangevoer dat te streng staatsbeheer oor beleggings uitgevoer is. Bobby Godsell het kritiek uitgespreek teen die onrealistiese teikens ten opsigte van grondverdeling, behuising, watervoorsiening, gesondheidsorg en opvoeding (Stewart 1997:14-15). Een terrein waar daar wel 'n mate van sukses behaal is, is die beleidhervorming ten opsigte van water in Suid-Afrika. Hiermee saam kon die lewering van waterdienste en die verbetering van toegang tot water bereik word. Daar word in hoofstuk 4 volledig hierop uitgebrei. Die volgende afdeling bespreek die sluiting van die HOP Kantoor en die aankondiging van die GEAR as die regering se nuwe beleidraamwerk.

2.6.3 Die sluiting van die HOP Kantoor en die aankondiging van die GEAR

Op 28 Maart 1996 is die sluiting van die HOP Kantoor aangekondig. Daar is bekendgemaak dat die kantoor se funksies in die vervolg verdeel sou word tussen die minister van Finansies, die kantoor van die adjunk-president en die lynfunksie departemente. Jay Naidoo is aangestel as minister van Pos- en Telekommunikasie (Heymans 1996:28). Daar is ook melding gemaak van beleidsuksesse in hierdie periode. Stewart (1997:6) voeg verder by dat die HOP Kantoor 'n klein personeel gehad het. Teen 1995 was daar slegs dertien poste in die kantoor waarvan slegs tien gevul was. Die HOP Kantoor het self 'n aantal probleme geïdentifiseer wat ontstaan het as gevolg van die HOP implementering:

- 'n gebrek aan projekbestuurondervinding;
- 'n gebrek aan aanspreeklikheid in die vorm van sakebeplanning;
- gebrekkige konsultasie met gemeenskappe;
- stadige ontwikkeling van bestuurstrukture;
- afwesigheid van plaaslike owerhede;

- groot tydsverloop tussen beplanning en lewering;
- politieke verskille ten opsigte van die standaard van lewering; en
- die doeltreffendheid van die Masakhane veldtog (Stewart 1997:17).

'n Verdere rede wat die implementering van HOP vertraag het, kon moontlik verband hou met die plaaslike owerheidsverkiesing wat eers in November 1995 plaasgevind het. Daar is ook verskillende benaderings in provinsies en deur plaaslike owerhede gevolg ten opsigte van die implementering van HOP projekte (Stewart 1997:12; Ritchken, 1998:192-218).

Verskeie moontlike verklarings kan aangevoer word vir die sluiting van die HOP Kantoor. Een moontlike verklaring hou verband met die herstrukturering van die staatsdiens. Die stadige pas van verandering word toegeskryf aan burokratiese oneffektiwiteit en die gevaar dat die ANC-regering sommige lede van die ou staatsdiens (blank sowel as nie-blanke lede van die 'onafhanklike' tuislande en selfregerende gebiede) met snelle verandering kon vervreem (Michie & Padayachee 1997:11-12). Dit was reeds van die begin af problematies om verskillende staatsdepartemente te betrek by die beleidagenda van die HOP. Die ministerie sonder portefeulje moes ook oorleef te midde van streng gevestigde departementele belange wat teenoor 'n nuwe beleidskultuur te staan gekom het. Die posisie van die minister sonder portefeulje is in April 1996 afgeskaf.

Die ontbinding van die HOP Kantoor het kritiek teen die regering ontlok ten opsigte van 'n gebrekkige makro-ekonomiese beleid. In Februarie 1996 het die South African Foundation, 'n konsortium van vyftig van Suid-Afrika se grootste maatskappye, 'n makro-ekonomiese beleidsdokument saamgestel. Hierdie dokument, *Growth for all*, is veral gekritiseer vir sy vryemarkbenadering. 'n Kort tyd daarna het die South African Labour Movement 'n dokument, *Social equity and job creation*, bekendgestel. Hoewel die regering reeds in Desember 1995 'n aantal kundiges bygebring het om 'n makro-ekonomiese strategie te formuleer, het die publikasie van bogenoemde dokumente hierdie proses bespoedig. Op 14 Junie 1996 het die minister van Finansies, Trevor Manuel, die regering se *Growth, Employment and Redistribution Programme* (GEAR) aangekondig. Die GEAR is voorberei deur 'n tegniese span onder leiding van die minister van Finansies, sy adjunk en die

direkteur-generaal van Finansies. Ander lede van die span was kundiges van die Suid-Afrikaanse Reserwebank, Suid-Afrikaanse universiteite en die Wêreldbank. Die dokument is voltooï sonder enige konsultasie met die ANC alliansie of met die hoof van die ANC se beleidsdepartement, Tito Mboweni. Dit is ook uitgereik met 'n verklaring dat dit 'ononderhandelbaar' is (Michie & Padayachee 1998:626; Bernstein 1999:83). Hoewel die regering en die ANC gekritiseer is vir die sluiting van die HOP Kantoor, is aangedui dat die GEAR voortbou op die ideale van die HOP. In hierdie verband stel die GEAR dokument dit soos volg:

"A strategy for rebuilding and restructuring the economy is set out in this document, in keeping with the goals set in the RDP. In the context of this integrated economic strategy, we can successfully confront the related challenges of meeting basic needs, developing human resources, increasing participation in the democratic institutions of civil society and implementing the RDP in all its facets" (Department of Finance 1996).

Die vrystelling van die GEAR in Junie 1996 is voorafgegaan deur 'n onstuimige periode in die ekonomiese bestuur van die ANC-regering. Ten tye van die ANC se bewindsaanvaarding was die waarde van die rand teenoor die Amerikaanse dollar R3,63. Gedurende die eerste semester van 1996 het die rand 'n kwart van sy waarde teenoor die Amerikaanse dollar verloor. Die vrystelling van die GEAR was, onder meer, 'n poging om die Suid-Afrikaanse ekonomie te stabiliseer (Malherbe 1998:274). Die GEAR is vrygestel as die regering se makro-ekonomiese strategie wat die klem op groei as 'n sine qua non vir werkverskaffing en herverspreidingsinisiatiewe geplaas het. Die vernaamste elemente van die strategie is, onder meer:

- 'n verlaging van tariewe;
- 'n hernude fokus op begrotingshervorming;
- 'n verbintenis tot gematigde looneise;
- 'n konsekwente monetêre beleid om inflasie te beperk;
- die verslapping van uitvoerbeheermaatreëls;

- 'n drastiese verlaging in die begrotingstekort;
- die privatisering van staatseiendom en -ondernemings; en
- 'n verandering in die arbeidsmark om loonbuigsaamheid te verseker (Department of Finance 1996:2, 4-5).

Beide die HOP en die GEAR vorm deel van die regering se makro-ekonomiese strategie. Albei verteenwoordig "die mees omvattendste en gedetailleerde aksieplan wat ooit ten opsigte van regeringsbeleid in Suid-Afrika die lig gesien het" (Wessels 1998:103). Die vernaamste doelwitte van 'n makro-ekonomiese strategie is om:

- 'n ekonomiese konteks te verskaf waarbinne werkverskaffingsgeleenthede maksimaal benut kan word; hierdeur word rykdom geskep en verdeel, wat die druk op die regering om welsynsdienste te verskaf, verminder;
- 'n stabiele prysvlak vir goedere en dienste te bevorder, wat nie inflasie beheer nie, maar ook vertroue in die ekonomie wek; en
- 'n gesonde vlak in die betalingsbalans te handhaaf (Schoeman 1998:296).

Dit is juis die bereiking, al dan nie, van hierdie doelwitte wat reaksie ten opsigte van die GEAR ontlok het. Die GEAR as 'n stel beginsels moet onderskei word van die GEAR as 'n beleidprogram. As 'n beleidprogram stel dit duidelike beleidriglyne voor. In hierdie verband meld Malherbe (1998:275) dat:

"It is a stabilisation programme in the classical sense, consisting of fiscal contraction and institutional arrangements to bolster the credibility of monetary policy. The GEAR framework provided the political authorisation for the Manuel [Minister of Finance] - Stals [Governor of the South African Reserve Bank] conduct of macro-economic policy which has dominated the country's economic policy making for the last 18 months."

Kritiek teen die GEAR, soos dié van Malherbe (1998:274-275), beskou die dokument as alles behalwe 'n raamwerk vir groei, werkverskaffing en herverdeling. Die tydsberekening van die vrystelling van die dokument, die oorsprong daarvan en die voorskrifte daarin vervat, dui op die ekonomiese stabiliseringsoogmerke van die

strategie. Daar is hierbo verwys na NEDLAC. Hierdie instelling het die GEAR krities ontvang. Die GEAR is een van die vernaamste beleidsdokumente van die ANC-regering wat nie deur die NEDLAC proses gegaan het nie (Houston, Mpanyane & Liebenberg 1999:80, 82).

Chris Stals (1996:23, 24), die voormalige goewerneur van die Suid-Afrikaanse Reserwebank, het die GEAR soos volg ontvang:

"I have for some time been pleading for a marriage of the Reconstruction and Development Programme with a macro-economic strategy that will provide a consistent programme for the elevation of the South African economic growth potential to a sustainable higher level. Without such a programme it would not have been possible to reach the laudable objectives of the RDP. The Strategy document presented to Parliament by the Minister of Finance on 14 June 1996 goes a long way towards meeting this request ... Needless to say, we in the Reserve Bank are enthusiastic about this programme ..."

Evaluerings van die GEAR sluit onvermydelik verwysings na die sukses en die mislukking daarvan in. Van die vernaamste suksesse van die GEAR sluit die volgende aspekte in:

Bernstein (1999:91-94) van die Centre for Development Enterprise (CDE) verwys ook na gevalle waar staatsdepartemente beleidraamwerke implementeer wat strydig is met die GEAR. Sy verwys na die ministeries van Arbeid, Onderwys, Gesondheid en Binnelandse Sake. Bernstein (1999:97) kom tot die volgende gevolgtrekkings oor die GEAR as 'n beleidspakket wat ekonomiese groei moet bevorder:

- Die aanvaarding van die GEAR was 'n groot tree in die regte rigting vir ekonomiese beleid in Suid-Afrika.
- Die GEAR is vinnig geformuleer en, soos die HOP, stel onrealistiese teikens.
- Die regering het met die implementering van die GEAR bepaalde suksesse behaal. Hieronder tel:
 - die vermindering van die begrotingstekort tot byna 3% p.a. teen 1999;

- die stabilisering van die wisselkoers ten spyte van internasionale ekonomiese skokke;
 - 'n herprioritisering van staatsuitgawes ten gunste van welsyn en dienste (hierdie sektore het sowat 60% van staatsuitgawes uitgemaak in 1998/9);
 - die posisionering van beide die 1998 en 1999 begrotings was binne die bestek van die prioriteite en programme van die GEAR; en
 - hervorming ten opsigte van die begrotingsproses deur middel van die mediumtermynuitgawe raamwerk (Bernstein 1999:88).
- Die GEAR het ook 'n aantal gemengde suksesse behaal:
 - Teen die agtergrond van die GEAR het belastinginvordering in Suid-Afrika verbeter. Daar is egter nog vrae oor belastingbeleid, veral ten opsigte van persoonlike belasting.
 - Wisselkoersbeheer is in 1997 en 1998 verslap. Geen verdere verslapping is aangekondig nie.
 - Die privatisering van staatseiendom en -ondernemings was stadig.
 - Die uitgawes van provinsies en plaaslike owerhede is gebrekkig beheer (Bernstein 1999:89-91).
 - Die ANC-regering en sy onvermoë om sosio-ekonomiese toestande soos misdaad, korrupsie en die verval van stede aan te spreek, ondermyn die implementering van die GEAR.
 - Die deurlopende implementering van die GEAR bly swak.
 - Bernstein (1999:97) is van mening dat "GEAR is an important policy initiative, but it is not the core factor driving the ANC government and its leaders."

Hierdie afdeling het verwys na die ontstaan van die HOP. Dit was die vernaamste beleidraamwerk sedert 1994. Daar is hierbo verwys na die aard en inhoud van die HOP. Hier is hoofsaaklik gefokus op die beginsels van die HOP en die kern beleidprogramme wat in die dokument geïdentifiseer is. Die sluiting van die HOP Kantoor het verreikende implikasies vir die beleidproses ingehou. Verskeie moontlike verklarings vir die sluiting word aangevoer, waaronder die integrasie van die HOP beleidoogmerke in die Nasionale Groei en Ontwikkelingstrategie (NGOS).

Die volgende afdeling bespreek die verwysing na water en waterbeleidaspekte in die HOP. Na die sluiting van die HOP Kantoor het die HOP 'n ander benadering gevolg. Hierbo is aangedui dat die funksies verdeel sou word onder 'n aantal instellings onder die voorsitterskap van Gill Marcus, die adjunk-minister van Finansies. Die benadering wat nou gevolg is, is dié van 'n *Programme Management Service*. Hierdeur is 'n diens aan ministeries verskaf en is bestaande programme gekoördineer, terwyl ministeries volle verantwoordelikheid vir projekte aanvaar het. Die klem het verskuif van 'n sentrale HOP na 'n langtermyn HOP via ministeries. Die sluiting van die HOP Kantoor is gevolg deur die sluiting van die HOP Fonds en die begroting is aan ministeries toegedeel (Stewart 1997:7; Munslow & FitzGerald, 1997:44-48).

Heelwat strategiese en koördineringsfunksies was noodsaaklik vir die implementering van die HOP in die NGOS van 1996. Hierdie strategie is vanuit ANC-geledere teen die einde van 1995 geformuleer. Daar is hierna verwys in die begrotingstoespraak van die minister van Finansies in 1996. Naidoo self het reeds in 1995 hierna verwys. Dit is onder die aandag van die regering gebring tydens 'n byeenkoms van die Interregeringsforum op 26-27 Februarie 1996. Die doel was om die NGOS deel van die breër beleidraamwerk te maak. 'n Konsepvoorstel hieroor het voorsiening gemaak vir 'n presidensiële ad hoc komitee oor groei, deelname deur die Interregeringsforum, en 'n Forum vir Effektiewe Beplanning en Ontwikkeling bestaande uit die provinsiale lede van die uitvoerende komitee verantwoordelik vir ontwikkelingsbeplanning. In die praktyk het dit egter voorgekom asof die koördinering van die ontwikkelende GEAR groot probleme veroorsaak. Die NGOS het aan die einde van 1996 as 'n formele program ten einde geloop (Stewart 1997:8-9).

2.7 SAMEVATTING

Hierdie hoofstuk het aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika tussen 1994 en 1999 bespreek. Die HOP en GEAR vorm die beleidraamwerk waarbinne beleid sedert 1994 gemaak is. Hierdie hoofstuk het gefokus op die beleidproses en die betrokke beleidgemeenskappe. Daar is verwys na die konteks van die openbare beleidproses sedert 1994. Redes is aangevoer waarom die beleidproses soms beperk is en waarom beleidprosesse voor en na 1994 verskil. So, byvoorbeeld, is die proses sedert 1994 meer oop vir openbare deelname deur middel van sogenaamde klaringshuise. Daar is ook verwys na die GEAR as 'n omvattende beleidraamwerk saam met die HOP sedert 1994. Beide die HOP en GEAR het gemengde suksesse behaal. Die GEAR verwys, byvoorbeeld, geensins na watervraagstukke in Suid-Afrika nie. Dit staan in teenstelling met uitsprake dat die GEAR voortbou op die HOP. Daar word in hoofstuk 4 aangedui dat, ten spyte van die aankondiging van die GEAR in 1996, die ontwikkelende waterbeleid steeds deur die HOP voortgedra word.

Die Suid-Afrikaanse beleidgemeenskappe is ook bespreek. Openbare instellings soos nasionale staatsdepartemente, provinsiale regeringsdepartemente, die kabinet en sy komitees, die parlement en sy komitees, die NRP en sy komitees, provinsiale en plaaslike regeringsinstellings en die Grondwetlike Hof is bespreek. Interowerheidsinstellings soos die MINMECs is bespreek. Daar is ook verwys na kern konsultatiewe en deelnemende beleidprosesse wat hierdie proses met die burgerlike samelewing verbind. Hier is die rol van parlementêre portefeuljekomitees, nasionale konferensies, gemeenskapsforums, die rol van navorsing deur nie-regeringsorganisasies, navorsingsinstellings en kundiges, en spesiale ontmoetings met privaatsektorinstellings, sakelui en sakeondernemings bespreek. Dit is hieruit duidelik dat die beleidproses sedert 1994 'n dinamiese proses is en dat byna elke faset van die Suid-Afrikaanse samelewing aan transformasie blootgestel is. Die beleidproses is meer oop as die openbare beleidproses voor 1994. Openbare deelname is bevorder en beleidgemeenskappe kon op verskeie geleenthede hul insette lewer.

Die ANC en sy alliansiegenote bly egter van die vernaamste beleidakteurs in die periode sedert 1994. Hoewel die pas van lewering van basiese dienste, soos in die

HOP uiteengesit, dikwels stadig was, bly hierdie beleidakteurs goed geplaas om beleid te bepaal, te beïnvloed en te implementeer.

Voorts is die openbare beleidmakingsproses ook bespreek. Die onderskeie dokumentfases het ook geleenthede vir die burgerlike samelewing gebied om deel van die beleidproses uit te maak. Melding is ook gemaak van die aantal wetsontwerpe wat deur die parlement gevoer is, wat in lyn is met een van die doelwitte van die HOP, naamlik die transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing. Die ontstaan en inhoud van die HOP is bespreek. Daar is ook verwys na watervraagstukke soos dit in die HOP aangespreek is. Aspekte rondom die evaluering van die HOP word in hoofstukke 3 en 4 aangespreek. Daar is ook verwys na die GEAR as omvattende beleidraamwerk saam met die HOP sedert 1994. Beide die HOP en GEAR het gemengde suksesse behaal. Die GEAR, byvoorbeeld, verwys geensins na watervraagstukke in Suid-Afrika nie. Dit staan in teenstelling met uitsprake dat die GEAR voortbou op die HOP. Daar word in hoofstuk 4 aangedui dat, ten spyte van die aankondiging van die GEAR in 1996, die ontwikkelende waterbeleid steeds deur die HOP voortgedra word.

Die volgende hoofstuk bespreek die openbare beleidproses ten opsigte van die nuwe waterbeleid wat sedert 1994 geformuleer is. Dit bespreek die proses, die verskeie beleidfases waarvan daar in hoofstuk 1 melding gemaak is, en die beleidnetwerke en -gemeenskappe wat daarby betrokke is.

HOOFTUK DRIE

DIE WATERBELEIDPROSES IN SUID-AFRIKA:

1994-1999

3.1 INLEIDING

Daar is reeds na die omvang van sosiale vraagstukke, soos water, in Suid-Afrika en in streekskonteks verwys. Aspekte van die openbare beleidproses sedert 1994 is uitgelig en daar is veral melding gemaak van die beleidgemeenskappe en -netwerke wat by die proses betrokke is. Daar is ook verwys na die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram wat verwysings na die watervraagstuk in Suid-Afrika bevat en voorstelle maak hoe dit aangespreek moet word. Die sosiale dimensie van die watervraagstuk is hier aangespreek. Hierdie hoofstuk fokus op die beleidproses sedert 1994 ten opsigte van waterbeleid in Suid-Afrika. Dit begin met 'n geskiedkundige oorsig van waterbeleid in Suid-Afrika.

Die Waterwet van 1956 het watervraagstukke hoofsaaklik vanuit 'n bewaringsdimensie, in plaas van 'n sosiale dimensie aangespreek. Daar bestaan verskeie redes hiervoor, onder andere, die feit dat omgewings- en hulpbronnvraagstukke eers laat op die beleidagenda in Suid-Afrika verskyn het. Bowendien is watervraagstukke saam met breër omgewingsvraagstukke aangespreek.

Daar is in hoofstuk 1 melding gemaak van die fases in die beleidproses wat in hierdie studie gevolg word. Dit word kortliks hier herhaal en later in die hoofstuk toegepas:

- identifisering van die probleem of vraagstuk;

- die plasing van die vraagstuk op die beleidagenda;
- beleidformulering;
- beleidimplementering; en
- beleidevaluering.

Daar is in hoofstuk 2 verwys na die stroombenadering tot die beleidproses, wat in hierdie hoofstuk toegepas word. 'Strome' is 'n reeks politieke besluite en aktiwiteite. Dit is hierdie reeks politieke besluite en aktiwiteite wat Dunn (1994:15) beskryf as die beleidmakingsproses. Daar is in hoofstuk 1 aangedui dat die beleidproses nooit voltooi is nie. In hierdie verband voeg Kader Asmal (1994), minister van Waterwese en Bosbou (1994 tot 1999) by dat: "The final chapter on policy on any matter is never written."

Dit word weer beklemtoon, soos in hoofstuk 1 aangedui, dat die vernaamste fokus van hierdie studie die beleidproses is wat gelei het tot die ondertekening van die Nasionale Waterwet van 1998. Hierdie wet vorm egter een van die waterbeleid sedert 1994. Hierdie hoofstuk verwys ook na wat Dunn (1994:21) bestempel as "policy relevant documents" soos ander wetgewing, beleidstandpunte en -inisiatiewe wat hierdie beleid bevorder:

- Hoofstuk 1 meld verwysings in die Grondwet na water. In hierdie verband meld Cloete (1995:91-92) dat:

"... the constitution is the first policy statement of the state ... The constitution is a policy statement because it declares the action to be taken by specified institutions and office bearers who follow stated procedures and respect prescribed conduct guidelines and values (particularly where the constitution contains a bill of rights) for the creation and maintenance of the state. This, indeed, is the long and short of policy; namely that it is a declaration of intent to do something or to have it done by specified institutions or functionaries as prescribed."

- Daar is in hoofstuk 1 ook verwys dat Artikel 27(1)(b) van die Handves vir Menseregte van die Grondwet (Wet 108 van 1996) elke Suid-Afrikaner se reg van toegang tot voldoende voedsel en water waarborg. Dit is een van die

vernaamste beginsels wat deurentyd in beleidstellings beklemtoon is in die waterbeleidproses sedert 1994. Dit is, byvoorbeeld, die eerste beginsel van die 28 *Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa* (hieronder bespreek), naamlik dat waterwetgewing in Suid-Afrika onderhewig aan en in pas moet wees met die Grondwet.

- Die HOP en die waterbeleidhervorming word in hoofstuk 2 bespreek. Soos die Grondwet, is die HOP een van die vernaamste beleidraamwerke van die regering sedert 1994.
- Hoofstuk 3 bespreek ook die witskrif, *Water Supply and Sanitation Policy*, wat in 1994 vrygestel is en die daaropvolgende wetgewing (*Wet op Waterdienste* van 1997) hieroor.
- Openbare konsultasies in die formulering van 'n nuwe waterbeleid lewer ook belangrike bydraes. Daar is in hoofstuk 2 aangedui dat die Grondwet hiervoor voorsiening maak. Openbare deelname aan die beleidproses word in die HOP verder beklemtoon. In hierdie opsig bespreek hierdie hoofstuk geselekteerde kommentaar en kritiek ten opsigte van die beleidproses en -voorstelle.
- Die 28 *Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa* bevat, onder meer, die riglyne en waardes (waarna Cloete (1995) en die konseptuele verkenning in hoofstuk 1 hierbo verwys) waarvolgens beleid geformuleer word.
- Die witskrif oor 'n *Nasionale Waterbeleid vir Suid-Afrika* en die daaropvolgende wetsontwerp en wetgewing (*Nasionale Waterwet* van 1998) is van die belangrikste dokumente in dié proses.

Die waterbeleid sedert 1994 word gevolglik in hierdie hoofstuk beskryf as 'n proses sowel as 'n produk, na aanleiding van Widlavsky (in Ham & Hill 1993:14) se definisie van openbare beleid waarvan daar in hoofstuk 1 melding gemaak is.

Daar is ook in hoofstuk 2 'n kort oorsig gegee van die generiese beleidproses en die interaktiewe beleidgemeenskappe wat hierby betrokke is. Dit word in groter detail in hierdie hoofstuk bespreek.

Dit is belangrik om daarop te let dat die bogenoemde fases dikwels nie streng afgebaken kan word nie, en dat dit gebeur dat een fase oorloop in 'n ander.

3.2 'N KORT OORSIG VAN WATERBELEID VOOR 1994

Daar is in hoofstuk 1 aangedui dat min navorsing oor die geskiedenis van waterbeleid voor 1994 tot dusver onderneem is. Hierdie bespreking steun hoofsaaklik op die werk van Smith (1995), O'Keefe (1992), South Africa (1994b) en die Departement van Waterwese en Bosbou (1986).

Suid-Afrikaanse waterwetgewing het sy oorsprong in beide die Romeins-Hollandse Reg en die Engelse Reg. Tydens die Hollandse bewind aan die Kaap het die staat volle beheer oor die gebruik van water in riviere en strome uitgeoefen. In die 19e eeu, onder Britse bewind, is die eksklusiewe reg tot die gebruik van water teruggegee aan persone wie se eiendom aan die waterbron grens. Dit was egter spoedig duidelik dat, as gevolg van nywerheidsontwikkeling, hierdie uitsluitlike reg teenstrydig is met die groeiende behoeftes van die Suid-Afrikaanse ekonomie en nie die feit dat waterbronne beperk is genoegsaam in ag neem nie. Die gevolg hiervan was dat 'n gesentraliseerde waterbestuursbeleid in openbare belang hierdie mag na die staat terugverwys het. 'n Uiteensetting van die ontwikkeling van waterwetgewing en -beleid in Suid-Afrika word hieronder verskaf (Department of Water Affairs and Forestry 1986:8.6-8.7).

3.2.1 Die periode voor Uniewording (1652-1910)

Die eerste regeringsoptrede ten opsigte van watervraagstukke het op 10 April 1655 plaasgevind toe Jan van Riebeeck 'n plaacaaten uitgereik het wat die was van wasgoed in strome wat bokant plekke geleë is waar water vir menslike gebruik uit strome en riviere gehaal word, verbied het. Teen Augustus 1656 is hierdie verbod uitgebrei om besoekers en passasiers van skepe wat by die Kaapse verversingspos aandoen, in te sluit in hierdie verbod. 'n Placaaten van 1658 het bepaal dat geen bome langs riviere afgekap mag word nie. Hierdeur is die gehalte van water verseker (Smith 1995:58-59; Department of Water Affairs and Forestry 1986:8.6-8.7).

Die goewerneurs aan die Kaap is bygestaan deur lede van die Beleidsraad in die uitvoering van hulle gesag. Hierdie Beleidsraad was verantwoordelik vir beleidformulering en -implementering aan die Kaap (Smith 1995:58-59; Department of Water Affairs and Forestry 1986:8.6-8.7).

Op 5 Januarie 1677 is 'n plaacaaten uitgereik wat die was van wasgoed in alle Kaapse strome verbied het. In 1687 is die opdam van enige stroom of rivier in die Kaap verbied. Op 3 Julie 1828 is wetgewing deurgevoer wat die besoedeling van enige fontein of rivier verbied het. In Natal het die Wetgewende Vergadering in 1880 wetgewing deurgevoer ten einde grond in die Drakensberge te beskerm. Hierdie Natalse proklamasie van 16 Oktober 1880 was egter die enigste optrede deur die Wetgewende Vergadering om wateropvanggebiede te beskerm. In 1901 is die hele Tafelbergplato oorgedra aan die plaaslike owerhede van Kaapstad en Wynberg ten einde dit as 'n wateropvanggebied te beskerm (Smith 1995:58-59).

Teen 1869 het die Landboursaad van die Oranje Vrystaat berig dat die Vrystaatse Volksraad gunstige stappe geneem het om waterbronne te bewaar. Die opvanggebiede van die twee grootste riviere in die Vrystaat, naamlik die Oranje- en Caledonriviere, is in Lesotho. Dit het daartoe aanleiding gegee dat die Volksraad geen wetgewing kon deursoer om hierdie opvanggebiede te beheer nie. Waterbronne in die Vrystaat is egter bestuur. Die Ordonnansie over plaatsen waar diamanten enz worden gevonden (Ordonnansie 3 van 1871) is deur die Volksraad gevoer. Artikel 10 van hierdie ordonnansie het voorsiening gemaak vir komitees om as plaaslike owerhede in die diamantvelde te dien. Ontwikkelings ten opsigte van die mynindustrie het daartoe gelei dat verdere wetgewing in 1907 aanvaar is om wateropvanggebiede te bewaar. 'n Privaat ordonnansie, die Robert Victor Diamonds Water Private Ordinance, van 1907 is deurgevoer ten einde private watereienaars te beskerm teen uitbuiting deur myne. In 1889 is 'n voorstel in die Transvaalse Volksraad ingedien om damme in die Transvaal te bou ten einde water te bewaar. Die voorstel is as gevolg van die hoë koste daaraan verbonde nie aanvaar nie. In 1894 is wetgewing deurgevoer wat die gebruik van water in openbare strome reguleer. Die beginsel van privaateienaarskap is duidelik in wetgewing omskryf en sodoende het privaateienaars selfs volle beheer oor 'n wateropvanggebied verkry (Smith 1995:59-60; Department of Water Affairs and Forestry 1986:8.6-8.7).

3.2.2 Die periode na Uniewording (1910 en daarna)

'n Groot deurbraak in die ontwikkeling van waterwetgewing het plaasgevind met die kodifisering van die Romeins-Hollandse en Engelse regsbeginsels in Suid-Afrikaanse wetgewing (Department of Water Affairs and Forestry 1986; 8.6-8.7). Waterbeleid sedert 1910 het hoofsaaklik gefokus op die bestuur van wateropvanggebiede. Beleid is gebaseer op die voorstelle van kommissies van ondersoek en interdepartementele ondersoeke wat deur die staatshoof aangevra is. Sedert 1910 het die Unieparlement verskeie aanvullende wette deurgevoer. In 1913 is wetgewing deurgevoer wat die bestuur van wateropvanggebiede onder die beheer van die Departement van Bosbou plaas. Die gevolg hiervan was dat daar die eerste keer sedert 1652 'n gemeenskaplike beleid vir die bestuur van wateropvanggebiede in Suid-Afrika was (Smith 1995:60-61).

Die Grondbewaringswet van 1946 (Wet 45 van 1946) het voorsiening gemaak vir die bewaring en beskerming van waterbronne in Suid-Afrika. Hiermee is die bewaring van Suid-Afrikaanse waterbronne oorgedra vanaf die Departement van Bosbou na die Departement van Landbou. Die Waterwet van 1956 (Wet 54 van 1956) het wetgewing ten opsigte van die beheer, bewaring en gebruik van water vir huishoudelike-, landbou-, stedelike- en nywerheidsdoeleindes gekonsolideer. Hiermee is die funksie oorgedra na die Departement van Waterwese. Teen 1969 is die beskerming van natuurlike waterbronne oorgedra na die Departement van Landbou-tegniese Dienste (Smith 1995:60-61).

Verskeie kommissies en komitees van ondersoek is hierna aangestel om navorsing te onderneem en wetgewing voor te stel wat voorsiening sou maak vir die beste aanwending en bewaring van Suid-Afrika se beperkte waterbronne. Sonder uitsondering het hierdie ondersoeke voorgestel dat wateropvanggebiede beter bestuur moet word. So het die C L Wicht Komitee ondersoek ingestel na die invloed van bosbou op die watervoorrade van Suid-Afrika. In 1950 is 'n Kommissie van Ondersoek oor die Waterwette van die Unie (die Hall Kommissie) aangestel deur die Goewerneur-Generaal. Die Hall Kommissie moes die effek van waterwetgewing op die sosiale en ekonomiese ontwikkeling van Suid-Afrika ondersoek. Dit het aanbeveel dat die staat sekere gebiede moet onteien indien dit sou blyk dat 'n bepaalde waterbron bedreig word (Smith 1995:60-61).

Die Ross Komitee is in 1952 aangestel om die beskerming van bergopvanggebiede te ondersoek. Hierna het die Marais Kommissie in 1966 gevolg. Hierdie kommissie moes die faktore ondersoek wat bydra tot ekonomiese groei en 'n gesonde landboustelsel in Suid-Afrika. Soos die Ross Komitee het die Marais Kommissie aanbeveel dat die staat se eienaarskap van bergopvanggebiede uitgebrei moes word om waterbronne te beskerm.

In Junie 1966 is die Viljoen Kommissie (die Kommissie van Onderzoek oor Wateraangeleenthede) deur die staatspresident aangestel. Hierdie kommissie moes aandag skenk aan beplanning vir die beskerming van wateropvanggebiede en maniere om waterverlies deur verdamping en gronderosie te voorkom. Die Viljoen Kommissie het aanbeveel dat die staat groter beheer oor wateropvanggebiede moet verkry en dat gronderosie strenger bekamp moet word. Daar is ook aanbeveel dat bosbou beheer moet word ten einde waterbronne so te bewaar (Smith 1995:60-61).

Die minister van Bosbou het in 1968 die Malherbe Komitee (Interdepartementele Komitee oor Bosbou en Watervoorraad) aangestel. Hierdie komitee moes klagtes van die landbousektor ondersoek oor die effek van bosboubedrywighede op waterbronne, wateropvanggebiede en die impak van plantasies teenoor ander tipes aanplantings. Die komitee het aanbeveel dat, aangesien beperkte grond beskikbaar is vir bosbou, dit onverhinderd moes voortgaan, maar dat dit nie toegelaat moet word in areas waar ekonomiese sektore ook aanspraak maak op waterbronne nie (Smith 1995:63-64).

Die aanbevelings van hierdie kommissies van ondersoek het hoofsaaklik gefokus op die beskerming van wateropvanggebiede, waterbronne en beperkings op bosbou. Die bespreking hieronder sal konsentreer op regeringsoptrede na aanleiding van hierdie aanbevelings en die wyses waarop dit beleid beïnvloed het.

In 1970 het die regering die beskermingsfunksie van bergwateropvanggebiede gesentraliseer en onder die beheer van die Departement van Bosbou geplaas. Die minister van Bosbou kon enige gebied as 'n bergopvanggebied verklaar en dit onder die beheer van die staat plaas. Die *Bergopvanggebiedewet* van 1970 is 'n samevatting van die aanbevelings van die Wicht Komitee, die Hall, Marais en Viljoen Kommissies, sowel as die Ross en Malherbe Komitees. In 1986 is die beheer

en bestuur van sekere staatsbosse en -plantasies aan provinsies oorgedra (Smith 1995:64-65).

Reeds in 1983 het Allison en Rabie in *Environmental concerns in South Africa* (1983) 'n beroep gedoen vir 'n studie oor die impak van menslike bedrywighede op Suid-Afrika se waterbronne. Sedert die 1970s het verbruikerspatrone in Suid-Afrika verander en is Suid-Afrika deur periodieke droogtes geteister. Die bevolkingsgroei het verdere druk op waterbronne geplaas en het watergehalte verswak. Riviervlakke het ook verlaag as gevolg van die aanbou van damme en veranderde verbruikerspatrone (O'Keefe et al. 1992:293).

Die Waterwet van 1956 is hierby aangepas. Hoewel waterrade gestig is, is dit eers in die laat 1980s dat die belangrikheid van die geïntegreerde bestuur van waterbronne besef is. Hoewel wetgewing en beleid ten opsigte van water versprei is in verskeie wette was die Waterwet van 1956 die belangrikste wetgewing hieroor. Dit handel spesifiek oor die beheer, bewaring en gebruik van water in Suid-Afrika. Enkele aspekte van hierdie wet sluit in:

- Die wet onderskei tussen openbare en private waterbronne.
- Regte ten opsigte van private waterbronne word beheer.
- Staatsbeheer geld oor sekere bronne.
- Die wet maak voorsiening vir watersport en visvang.
- Oortredings van die wet word ook uiteengesit.
- Die wet maak melding van bepaalde owerhede soos waterhowe, waterrade, besproeiingsrade en advieskomitees.
- Die minister van Waterwese het sekere funksies en magte.
- Die wet maak nie spesifiek melding van die regulering van ondergrondse water nie.
- Die wet reguleer die bou van damme en die beheer van meer as 500 damme in Suid-Afrika (O'Keefe et al. 1992:312).

Daar is in hoofstuk 1 verwys na die omvang van armoede en die ongelyke toegang tot water in Suid-Afrika. Die wetgewing wat hierbo bespreek is se gebrekkige fokus op die sosiale dimensie van water het grootliks hiertoe bygedra. Turton (1999:1-2) bied 'n moontlike verklaring hiervoor deur dit toe te skryf aan "*the dynamics of discursive elite mobilisation known as the sanctioned discourse on water in South Africa*", naamlik dat waterbronne onbeperk is en dat bewaring noodwendig aan die sosiale dimensie daarvan moes voldoen.

Hierbo is daarna verwys dat waterbeleid voor 1994 hoofsaaklik die klem geplaas het op waterbewaring. Groot tegniese waterprojekte is vir hierdie doel onderneem en die bou van groot damme het 'n politieke dimensie getoon. In hierdie verband verwys Van Wyk (1999b) na die "politiek van damme". So, byvoorbeeld, is die Lesotho Hoogland Waterprojek wat in die 1980s begin is en waarby Suid-Afrika en Lesotho betrokke is, een van die grootste projekte van sy soort in die wêreld. Daar is wêreldwyd sedert die 1990s 'n groter bewustheid van die sosiale impak van groot waterprojekte, soos onder meer deur Dorsey (1997) en Pearce (1992) aangedui is. Suid-Afrika se minister van Waterwese en Bosbou was in April 1997 betrokke by die stigting van die *World Commission on Dams* (1998).

Die behoefte aan die toeganklikheid tot waterbronne deur die oorgrote meerderheid Suid-Afrikaners het saamgeval met die bepalinge van die apartheidsbeleid. Daar word in afdeling 3.8 hieronder aangedui hoedat hierdie behoefte onder nuwe waterwetgewing aangespreek is.

Die bespreking hieronder ondersoek en beskryf die fases van die waterbeleidproses sedert 1994.

3.3 PROBLEEMIDENTIFISERING

Hierdie afdeling bespreek die proses waardeur die watervraagstukke in Suid-Afrika geïdentifiseer word. Dit wil voorkom asof watervraagstukke aanvanklik as deel van breër omgewingsvraagstukke beskou is. Melding word gemaak van die rol van gemeenskapsorganisasies, politieke organisasies en partye. Die rol van die regering word ook ondersoek. In hierdie fase is die werk van sekere klaringshuise soos

beleideenhede van politieke partye, gemeenskapsorganisasies en beleideenhede naby die regering ook duidelik.

Een van die vernaamste punte van kritiek teen die Waterwet van 1956 is dat dit geen algemene onderliggende beginsel ten opsigte van omgewingsbewaring bevat nie (O'Keefe et al. 1992:312). Die HOP spreek kritiek hierteenoor uit. Voorts onderskei die HOP tussen water- en omgewingsvraagstukke deurdat hierdie vraagstukke afsonderlik aangespreek word (ANC 1994:28; 38). Die HOP (ANC:1994:38) stel dit soos volg:

"Apartheid legislation distorted access to natural resources, denying the majority of South Africans the use of land, water, fisheries, minerals, wildlife and clean air. South Africa's apartheid policies, combined with the underregulated activities of local and transnational corporations contributed to the degradation of environmental resources, including soil, water and vegetation ... Poverty and environmental degradation have been closely linked. In general, existing environmental policies allow inefficient and wasteful use of water, energy and raw materials, and high levels of air and water pollution."

Verhoogde omgewingsbewustheid is wêreldwyd eers merkbaar vanaf die toetsing van kernwapens in die 1950s en die publikasie van werke soos Rachel Carson se *The Silent Spring*, die 1972 publikasie, *Limits to Growth*, en *Our Common future* (die sogenaamde Brundlandt verslag) van 1987. Watervraagstukke is eers in 1972 op die internasionale agenda geplaas met die Stockholm konferensie oor die menslike omgewing. Dit is gevolg deur die Mar del Plata konferensie oor waterontwikkeling en -bestuur in 1977. Hierdie konferensie het die internasionale dekade vir drinkwatervoorsiening en sanitasie ingelei. Hierna het die 1992 Rio konferensie (of Aardeberaad) gevolg. By hierdie konferensie is 'n reeks beginsels aanvaar wat gelei het tot die 1992 internasionale konferensie oor water en die omgewing in Dublin. Die sogenaamde Dublin beginsels is hier aanvaar. Hierdie beginsels is die volgende:

- Varswater is 'n beperkte bron wat noodsaaklik is vir die onderhoud van lewe, ontwikkeling en die omgewing.
- Die ontwikkeling en bestuur van water moet gebaseer word op 'n deelnemende grondslag. Gebruikers, beplanners en besluitnemers moet hierby betrek word.

- Vroue speel 'n belangrike rol in die verskaffing, bestuur en beveiliging van water.
- Water in al die vorms waarin dit gebruik word, het 'n ekonomiese waarde. Water moet erken word as 'n ekonomiese produk (Van Wyk 1999b:5-6; Turton 1999:1-3).

Hoewel hierdie slegs enkele aspekte is wat internasionaal tot verhoogde omgewingsbewustheid gelei het, het hierdie bewustheid, volgens Muller (1997) en Vollgraaff (1994), eers in die 1990s in Suid-Afrika posgevat. Tog het openbare meningsopnames oor omgewingsvraagstukke in hierdie periode aan die lig gebring dat daar vraagstukke, soos werkskepping en behuising, is wat dringender as die omgewing aangespreek moet word (Cape Times 28 September 1989; Preston 1989, Sutherland 1990, Corder 1991; Van Wyk 1993). Die studie deur Vollgraaff (1994:76-104) skets die ontwikkeling van omgewingsbewustheid in Suid-Afrika. Na 1990 het die omgewing toenemend aandag geniet as deel van die veranderings in die politieke bestel. Die National Environmental Awareness Campaign (NEAC) wat in Soweto gesetel is, asook die betrokkenheid van vakbonde hierby het ook verdere bewustheid tot gevolg gehad. Onder die faktore wat omgewingsvraagstukke beïnvloed het, tel:

- Suid-Afrika se toenemende industrialisasie;
- gefragmenteerde omgewingsbestuur vanweë die aantal departemente wat hierby betrokke is: Mineraal- en Energiesake, Gesondheid, Omgewingsake en die onderskeie provinsiale departemente;
- demokratiese ontwikkeling en die besef van die verband tussen armoede en onderontwikkeling; en
- die impak van die apartheidsbeleid wat, onder andere, grondverdeling en die tuislandbeleid tot gevolg gehad het (Vollgraaff 1994:76-104).

Sedert 1989 het 'n reeks omgewingskonferensies plaasgevind waar omgewingsvraagstukke geïdentifiseer en bespreek is. Hieronder tel die volgende:

- die Konferensie vir 'n Demokratiese Toekoms (1989)

- die Nasionale Konferensie oor die Omgewing en Ontwikkeling (1991)
- *Earthlife Africa* se Internasionale Omgewingskonferensie (1992)
- die *Environmental Justice Networking Forum* (EJNF) se *Greening the RDP* konferensie (1994) (Vollgraaff 1994:92-94).

Die publikasie van 'n aantal boeke oor die verband tussen die omgewing, heropbou en politiek was die eerste aanduidings van 'n omgewingsbeweging in Suid-Afrika. Hieronder tel Cock en Koch se *Going Green* (1991), Ramphele en McDowell se *Restoring the land* (1991), *Earthlife Africa* se boek deur David Hallowes, *Hidden Faces* (1993), en die *International Development Research Centre* (IDRC) se *Building a new South Africa - Environment, Reconstruction and Development* (1995).

Terselfdertyd het politieke partye en organisasies ook toenemend omgewingsvraagstukke op die agenda geplaas. Die PAC het in 1991 aangevoer dat omgewingsvraagstukke teen die agtergrond van apartheid beskou moet word. Die PAC het ook spesifieke voorstelle ten opsigte van 'n holistiese benadering tot afval, lugbesoedeling, omgewingsaspekte in 'n nuwe grondwet, 'n omgewingshof en 'n omgewingsombudsman gemaak. Daar is ook aanbeveel dat die organisasie 'n aantal stappe neem om groter bewustheid onder sy lede te kweek. Voorts het die PAC aangevoer dat 'n balans tussen omgewingsbeplanning en die verskaffing van basiese behoeftes gehandhaaf moet word (Desai 1991:46-47; Ramphele & McDowell 1991:9; *South African Institute of Race Relations* 1994:269).

Die ANC het ook 'n besprekingsdokument in November 1990 vrygestel (Sisulu & Sangweni 1991:37-45). Hierdie dokument maak melding van internasionale omgewingsvraagstukke en stel 'n beleidraamwerk vir 'n toekomstige Suid-Afrika voor. Die dokument bevat 'n aantal beginsels wat die ANC in 'n toekomstige beleid sou wou sien. Ontwikkeling en omgewingsbewaring word beskou as belangrike beleidvraagstukke. Die dokument bevat ook 'n verwysing na toekomstige waterbeleid:

"In a future South Africa a national water policy will have to be articulated as an intersectoral and integrated package for water development and use, with technical, economic and organisational means geared in ..."

Die ANC meld voorts dat die afskaffing van apartheid een van die vernaamste aspekte is in die poging om omgewingsvraagstukke aan te spreek (Ramphele & McDowell 1991:9; *Financial Mail* 1992:11-16).

Die ANC se konsep Handves van Menseregte het ook verwysings na die omgewing – en spesifiek na water – bevat:

"The land, the waters, the sky and all the natural assets which they contain, are the common heritage of the people of South Africa who are equally entitled to their enjoyment and responsible for their conservation" (Sachs 1992:224).

Teen 1994 het die ANC met behulp van Kanadese raadgewers begin om 'n toekomstige omgewingsbeleid te ontwikkel. Kundiges uit Zimbabwe, Kenia, Indië, Maleisië en Mosambiek het op die beleidkomitee gedien. Die name van hierdie raadgewers word hieronder genoem. Die hoof van die ANC se omgewingslessenaar, Tami Sokutu, het die groep gelei in samesprekings met staatsdepartemente, gemeenskapsorganisasies en besoeke aan landelike gebiede (*The Argus* 18 Februarie 1994).

Die IVP se beleidvoorstelle fokus op die behoefte om omgewingsbewustheid te balanseer met ekonomiese ontwikkeling. Die IVP se dokument van 1993, *The environment and conservation*, maak melding van die oorsake van omgewingsvraagstukke in Suid-Afrika. Melding word ook gemaak van water as 'n belangrike hulpbron. Die dokument is egter vaag oor beleidimplementering en konkrete beleidalternatiewe (*South African Institute of Race Relations* 1994:268-269; *History in the making* 1991:50-53; *Financial Mail* 15 Mei 1992).

In Maart 1993 het die NP regering 'n Witskrif oor die Omgewing vrygestel. Hierby is 'n klousule oor omgewingsbewaring ook in die voorgestelde Handves van Menseregte ingesluit. Tesame hiermee is 'n wysigingswetsontwerp op omgewingsbewaring in Junie 1993 ter tafel gelê in die parlement. Dit het voorsiening gemaak vir 'n bestuurskomitee waarop alle staatsdepartemente sou dien, en het gevolg op die Verslag van die Drie Komitees van die Presidentsraad oor 'n Nasionale Omgewingsbewingstelsel (1991). Afgesien van die aanbevelings van die verslag en die gebrek aan bydraes uit minderbevoorregte gemeenskappe, het hierdie verslag bevind dat die

bevolkingsgroeikoers die grootste enkele bedreiging vir die omgewing in Suid-Afrika inhou (Suid-Afrika 1991:9).

Dit was egter nie net die beleidgemeenskap en -netwerk rondom die ANC wat beleidvoorstelle ontwikkel het nie. Die *Afrikaner Vryheidstigting* (AVSTIG), 'n regse organisasie wat hom vir 'n volkstaat beywer (Kotzé & Greyling 1994:95-96), het in November 1995 'n bydrae tot waterbeleidontwikkeling gelewer. Die organisasie het die ontwikkeling van die Lesotho Hoogland Waterprojek verwelkom en 'n waterplan vir die hele Suider-Afrika voorgestel, wat voorsieining sou maak vir samewerking tussen Suid-Afrika, Zimbabwe, Zambië, Botswana en die eertydse Zaïre om water vir Suid-Afrika uit die Zambezi en Okavango te onttrek (*Die Volksblad* 21 November 1995).

Op amptelike regeringsvlak het die Departement van Waterwese teen 1993 'n nasionale wateropname van alle gebruikersektore onderneem met die oog op die toekomstige bestuur van Suid-Afrika se beperkte waterbronne. Ooreenkomste is ook met buurstate in hierdie tyd onderteken vir die ontwikkeling van die Komati- en Lomatiriviere om as aanvulling vir Suid-Afrika se waterbehoefte te voorsien (RSA Beleidsoorsig 1993).

Die Waternavorsingskommissie (WNK) is 'n semi-staatsorganisasie wat deur heffings op watervoorrade befonds word. In Maart 1993 het die WNK aangedui dat Suid-Afrika se watervoorrade tussen 2020 en 2030 uitgeput sal wees. Die WNK het dit geïdentifiseer as een van die kritieke vraagstukke wat in Suid-Afrika aangespreek moet word. Die Departement van Waterwese en Bosbou het aangedui dat bevolkingsdruk, hoë landbou- en nywerheidsgebruik, asook droogtes die hoofoorsake van watertekorte in Suid-Afrika is. Teen Februarie 1993 het die departement aangedui dat Suid-Afrika saam met sy buurstate begin het met gesamentlike dambouprojekte, soos die Lesotho Hoogland Waterprojek, om die waternood te verlig. In hierdie periode is waterskemas vir die Wes-Kaap ook aangekondig (*South African Institute of Race Relations* 1994:273).

Reeds in Januarie 1992 is 'n staande komitee vir watervoorsiening en sanitasie in die parlement gestig om die vraagstuk van onvoldoende watervoorsiening en sanitasiegeriewe in Suid-Afrika aan te spreek. Dit het bestaan uit verteenwoordigers van die burgerlike samelewing, staatsdepartemente, privaatmaatskappye,

professionele instellings en ontwikkelingsorganisasies. Die komitee het bevind dat watervoorrade in stedelike gebiede goed bestuur word en dat die meeste huishoudings toegang daartoe het. Landelike gebiede is egter slegter daaraan toe en daar is bevind dat agt miljoen landelike inwoners onvoldoende watervoorrade het. Hoewel sekere landelike gebiede deur 'n verskeidenheid institusionele ooreenkomste bestuur word, is sekere gebiede in hierdie opsig verwaarloos (South African Institute of Race Relations 1994:354-355). Daar is ook bevind dat die hoë bevolkingsgroei en die toename in informele nedersettings hoë druk op waterbronne plaas. Die komitee het die volgende tekortkominge in die bestaande waterbeleid (veral Wet 54 van 1956) geïdentifiseer:

- geen nasionale organisasie wat beleid bepaal en standaarde stel nie;
- 'n gebrek aan koördinasie tussen owerhede;
- 'n ongelyke stelsel van watertoedeling;
- gebrekkige hulpbronne en kundigheid by sekere plaaslike owerhede, asook 'n gebrek aan legitimiteit om water te voorsien; en
- 'n situasie in die sogenaamde tuislande (die TBVC state) wat vererger is deur kunsmatige grense, die gebrek aan kundigheid en aan sanitasieskemas (South African Institute of Race Relations 1994:354-355).

Die komitee het die volgende beginsels geformuleer wat as basis gebruik kon word vir die daarstelling van nuwe waterbeleid:

- Die behoeftes van alle Suid-Afrikaners in alle sektore moet in ag geneem word.
- Nasionale instellings moet verantwoordelik wees vir die daarstel en handhawing van standaarde en verseker dat 'n gelyke verdeling plaasvind.
- Gepaste waterbestuur moet toegepas word op 'n basis wat volgehou kan word.

- Alle instellings betrokke by waterbestuur moet verantwoordbaar wees en moet plaaslike gemeenskappe bemagtig (South African Institute of Race Relations 1994:355).

Die Independent Development Trust (IDT) het R55 miljoen bewillig vir landelike watervoorsiening in 1991. In 1993 het die IDT, die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika en die Kagiso Trust 'n gesamentlike waterprojek aangekondig. Die Mvula Trust is gestig om watervoorsiening aan landelike gebiede te verbeter. Dit is befonds deur die Europese Gemeenskap vir 'n bedrag van R145,5 miljoen (South African Institute of Race Relations 1994:355).

Die bespreking hierbo het enkele voorbeelde genoem van beleidnetwerke en -gemeenskappe wat betrokke was by die identifisering van die watervraagstuk. Die bespreking het aangedui dat watervraagstukke in Suid-Afrika aanvanklik as deel van breër omgewingsvraagstukke aangespreek is. Die wêreldwye verhoogde omgewingsbewustheid sedert die 1950s het ook neerslag in Suid-Afrika gevind. Dit het die weg gebaan vir verhoogde omgewingsbewustheid in Suid-Afrika. Hierdie fase in die beleidproses is veral gekenmerk deur 'n aantal konferensies oor die onderwerp en publikasies in hierdie verband. Teen 1990 het die politieke klimaat in Suid-Afrika begin verander. Bevrydingsorganisasies soos die ANC en PAC het dokumente oor die omgewing bekendgestel. 'n Kenmerkende tendens in hierdie periode was konsultasies met die breër gemeenskap om dokumentasie oor die onderwerp voor te berei. Daar is ook op amptelike regeringsvlak met beleidhervorming ten opsigte van omgewingsvraagstukke vorendag gekom. Die nasionale wateropname van 1993 het amptelik die klem opnuut geplaas op die beperkte watervoorrade in Suid-Afrika. Ander navorsing het dit bevestig. 'n Parlementêre komitee is in die lewe geroep om die vraagstuk te ondersoek. Gebreke in die waterbeleid is geïdentifiseer. Hierdie beleidfase, naamlik probleemidentifisering, dui aan dat verskeie beleidgemeenskappe by hierdie proses betrokke was. Hierdie fase is veral ook gekenmerk deur organisasies wat die vraagstuk afsonderlik aanspreek. Moontlike verklarings hiervoor word deur Van Wyk (1993:151-170) aangebied:

- Omgewingsvraagstukke soos water is oorskadu deur groter politieke debatte soos die grondwetlike onderhandelinge van hierdie periode. Hierbo is verwys na die dokument van die Raad vir die Omgewing wat gepoog het om

omgewingsvraagstukke in hierdie periode onder die aandag van politieke leiers te bring.

- Beleidnetwerke was nog nie in kontak met mekaar oor die onderwerp nie.
- Sekere sektore in die Suid-Afrikaanse samelewing het omgewingsvraagstukke soos water nie as 'n politieke vraagstuk beskou nie.
- 'n Vraagstuk soos die hoë bevolkingsgroei in Suid-Afrika is amptelik beskou as die belangrikste omgewingsvraagstuk.
- Baie min navorsing is in hierdie periode onderneem om die houdings ten opsigte van omgewingsvraagstukke vas te stel. Van die eerste navorsing in hierdie verband is deur Kotzé (1992) onder die Suid-Afrikaanse élite onderneem. Hierdie navorsing het, onder meer, aangedui dat die meerderheid van die respondente in hierdie studie aangedui het dat daar veel belangriker vraagstukke as die omgewing in Suid-Afrika is. Onder die breër Suid-Afrikaanse bevolking het 'n studie van die *Sunday Times* (16 January 1994), die *Sunday Times Pulse of the People Poll*, aangedui dat die omgewing en verwante vraagstukke nie onder die belangrikste vyftien vraagstukke wat Suid-Afrikaners in die gesig staar, val nie. Hierdie situasie het egter teen 1995 verander. Daar is in hoofstuk 1 verwys na die opname deur Taylor en Mattes (1998) in hierdie verband. Respondente in hierdie studie het aangedui dat watervraagstukke een van die vernaamste vraagstukke is wat die nasionale en provinsiale regerings moet aanspreek. In 1994 het 'n witskrif oor watervoorsiening en sanitasie verskyn. Hierin word watervoorsiening beskou as die derde belangrikste vraagstuk (na werkverskaffing en behuising) wat Suid-Afrikaners wil hê die regering moet aanspreek (South Africa 1994b:2).

Die volgende gedeelte bespreek die fase waartydens watervraagstukke op die openbare beleidagenda geplaas is.

3.4 DIE PLASING VAN WATERVRAAGSTUKKE OP DIE BELEIDAGENDA

Daar is reeds verwys na die ongelyke toegang tot water in Suid-Afrika. Met die oog hierop was dit teen April 1994 duidelik dat Suid-Afrikaanse waterbeleid hersien moes word. 'n Groter bewuswording ten opsigte van waterkwessies was reeds by die burgerlike samelewing te bespeur, met 'n aantal forums en instellings, of sogenaamde klaringshuise (soos Booysen & Erasmus 1998:238 daarna verwys) wat aktief deelgeneem het. Hierdie klaringshuise was ook betrokke by hierdie fase en het beleidalternatiewe voorgestel wat, onder andere, in die HOP vervat is.

Reeds in 1993 het die Raad vir die Omgewing (1993) 'n dokument, *Omgewing in die nuwe Suid-Afrika*, bekend gestel. Dié dokument is aan politieke leiers gerig en het in die voorwoord leiers spesifiek versoek om omgewingsvraagstukke tydens die politieke onderhandelingsproses op die openbare beleidagenda te plaas. Die dokument skets omgewingsvraagstukke in Suid-Afrika, asook bepaalde beginsels wat in die nuwe Grondwet ingesluit behoort te word.

Professor Kader Asmal is in Mei 1994 aangewys as die nuwe minister van Waterwese en Bosbou. Ingevolge die Interimgrondwet was die sentrale regering verantwoordelik vir waterontwikkeling aangesien dit 'n skaars nasionale hulpbron is. Waterverskaffing en sanitasie was die verantwoordelikheid van plaaslike owerhede. Die agtien bestaande waterrade in Suid-Afrika het gefunksioneer as tweedevlak owerhede wat verantwoordelik was vir die grootste gedeelte van watervoorsiening. Met sy aanstelling as minister, het Asmal 'n hersiening van bestaande waterwetgewing en regulasies aangevra. Die doel was om groter gelyke toegang tot water te verseker, asook om moontlikhede te ondersoek om water volgehoue aan alle sektore in die samelewing te voorsien (Southern Africa Report 9 Februarie 1996).

Asmal het voortgegaan met die aanstelling van 'n strategiese bestuursplan bestaande uit amptenare van sy departement. Die span se taak was om die minister te adviseer oor beleid en die integrasie van die elf tuislande, die vier TBVC state, die ses selfregerende gebiede, die vier provinsies en die driekamer parlementêre stelsel ten opsigte van nuwe waterbeleid. Op 1 Julie 1994 het 'n nuwe Departement van

Waterwese en Bosbou tot stand gekom deur middel van 'n presidensiële proklamasie. 'n Nuwe hoofdirekoraat vir Gemeenskapswatervoorsiening is ook tot stand gebring. Die Gemeenskapswatervoorsiening en sanitasieprogram (GWVSP) is in 1994 geloods om aan die grondwetlike doelwitte om te verseker dat alle Suid-Afrikaners toegang tot genoeg water en 'n gesonde omgewing het, te voldoen.

'n Verslag van die Kanadese International Development Research Centre (IDRC) (waarna hierbo verwys is), die ANC, COSATU, die SAKP en SANCO is vir bespreking op 15 Augustus 1994 vrygestel. Die volgende persone het hierdie verslag saamgestel:

- Chris Albertyn van die EJNF;
- Lael Bethlehem van die National Labour and Economic Development Institute (NALEDI) wat navorsing vir COSATU onderneem;
- Salim Fakir van die Land and Agricultural Policy Centre;
- David Fig van die Group for Environmental Monitoring;
- Yemi Katerere van Zimbabwe;
- Hartmut Krugmann van Kenia;
- Louis Liebenberg, 'n omgewingskonsultant van die ANC;
- Maria Mbengashe (geen inligting is oor haar beskikbaar nie; sien IDRC 1994:135 in hierdie verband);
- Sandile Ndawonde van die Greater Edendale Environmental Network;
- Jyoti Parikh van Indië;
- David Pulkol van Uganda;
- Meenakshi Raman van Maleisië;

- Albie Sachs van die ANC;
- Stan Sangweni, hoof van die ANC se Omgewingslessenaar;
- Barbara Schreiner van die SAKP se *Alliance Environmental Mission* (Schreiner en Sokuti (hieronder) is tans direkteure in die Departement van Waterwese en Bosbou);
- Tami Sokuti van die ANC se Omgewingslessenaar;
- Tebogo Phadu van die ANC se Omgewingslessenaar; en
- Anne Whyte van die IDRC in Kanada (IDRC 1994:134-137).

Die verslag is saamgestel deur verteenwoordigers van verskeie omgewingsorganisasies wat deel van 'n bepaalde beleidsgemeenskap gevorm het wat by beleidnetwerke ingeskakel het. Hierdie verslag is ook een van die eerste aanduidings van die ANC/SAKP/COSATU alliansie se samewerking ten opsigte van omgewingsvraagstukke. Die teenwoordigheid van internasionale kundiges kon die lesse van internasionale omgewingsbestuurspraktyke beklemtoon, asook die feit dat internasionale verwikkelings dikwels 'n nasionale impak het (Cloete 1995:120; 122).

Die verslag is gebaseer op konsultasies met 58 organisasies, instellings en individue, en 28 agtergronddokumente (IDRC 1994:130-133). Van hierdie organisasies, instellings en individue sluit, onder meer, die volgende in:

- Die ANC en die ANC Jeugliga;
- *Border Environment Network* van Oos-London;
- Kaapse Natuurbewaring;
- Raad vir die Omgewing;
- staatsdepartemente soos Omgewingsake, Mineraal- en Energiesake, Handel en Nywerheid;

- die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika;
- Earthlife Africa;
- EJNF;
- Green Coalition;
- Industrial Development Forum;
- Lamontville Resident's Association;
- die Mediese Navorsingsraad;
- die Nasionale Parkeraad;
- Thor Chemicals;
- die SAKP;
- Umgeni Water Board;
- Wildlife Society van Port Elizabeth; en
- Dr. Jan Glazewski van die Universiteit van Kaapstad se Environmental Law Unit (IDRC 1994:130-131).

Dit is duidelik uit die lys hierbo dat daar nou reeds 'n groter en meer gekoördineerde poging was om die omgewingsvraagstukke onder die burgerlike samelewing aan te spreek. Amptelike sowel as nie-amptelike beleidakteurs was nou hierby betrokke.

Sommige van die agtergronddokumente waarna hierbo verwys word, sluit die volgende in:

- Addendum to industrial and municipal waste (Albertyn)
- Airborne pollution (Chetty)
- Ecotourism (Fig)

- Environmental Law (Glazewski)
- Nature conservation (Liebenberg)
- Military operations and the environment (Poultney)
- Urban planning and development and the environment (Schreiner) (IDRC 1994:132-133).

Hierdie verslag, *Environment, Reconstruction and Development in the new South Africa* (IDRC 1994), het beleidalternatiewe en -aanbevelings bevat. Hiervolgens is die vernaamste beleidvraagstukke uitgewys rondom die noodsaak om in basiese behoeftes aan water te voorsien. Beleidvoorstelle sluit die volgende in:

- die ontwikkeling van 'n geïntegreerde strategie vir die bewaring van waterbronne;
- die hersiening van die Nasionale Waterbron Aksieplan;
- die hersiening van bestaande wetgewing;
- die betrokkenheid van plaaslike gemeenskappe;
- die toepassing van die beginsel van volhoubaarheid; en
- verbeterde sanitasie (IDRC 1994:38-46).

Openbare kommentaar op die dokument is tot 30 Oktober 1994 uitgenooi. 'n Verfyning van die verslag is in Augustus 1995 vrygestel as *A popular guide to environment, reconstruction and development in the new South Africa*. Die finale verslag het die kommentaar en bydraes van 122 organisasies en individue bevat (waaronder bogenoemde). Die proses het duidelike beleidnetwerke en -gemeenskappe ingesluit, soos netwerke wat hoofsaaklik op gemeenskapsvraagstukke, omgewingsbewaring, menseregte en gesondheidsvraagstukke gefokus het. Die finale verslag is in 1995 vrygestel as *Building a new South Africa: Environment, Reconstruction and Development* (White 1995). Bogenoemde beleidvoorstelle is hierin vervat.

Die Wêreldbank het in Desember 1995, in samewerking met die Land and Agricultural Policy Centre (LAPC) 'n dokument, *South Africa: Natural resource issues in environmental policy*, vir bespreking vrygestel. Die LAPC was betrokke by die beleidvoorstelle van die IDRC waarna hierbo verwys is. Die dokument spreek waterbronne en die bestaande waterbeleid aan, en stel ook beleidalternatiewe voor (Bromley 1995:30-39).

Dit is duidelik uit die bespreking hierbo dat die ANC en sy beleidnetwerk 'n belangrike rol in die proses gespeel het om watervraagstukke op die openbare beleidagenda te plaas. Hierdie proses is gekenmerk deur wye konsultasie met nasionale en internasionale kenners en gemeenskapsleiers. Van die vernaamste beleidvoorstelle is mettertyd in beleidsdokumente en wetgewing vervat, soos later sal blyk.

3.5 DIE WET OP WATERDIENSTE (WET 108 VAN 1997): BELEIDFORMULERING, -AKTEURS EN -PROSESSE

3.5.1 Die water en sanitasiebeleid witskrif

Die volgende fase in die openbare beleidproses is dié van beleidformulering. Hierdie en die volgende afdelings bespreek die beleidproses van twee wette wat verband hou met die hervormde waterbeleid sedert 1994:

- die *Wet op Waterdienste* (Wet 108 van 1997) – hierdie wet is voorafgegaan deur die witskrif wat hieronder bespreek word; en
- die *Nasionale Waterwet* (Wet 36 van 1998) – die proses wat hierdie wet voorafgegaan het, word later in hierdie hoofstuk bespreek.

In November 1994 het die Departement van Waterwese en Bosbou 'n witskrif, *Water Supply and Sanitation Policy*, vrygestel (South Africa 1994b). Hierdie witskrif was die eerste in 'n reeks beleidsdokumente wat deur die Departement van Waterwese en Bosbou na die verkiesing van April 1994 vrygestel is. Die dokumente het ook 'n witskrif oor bosbou ingesluit. Die doel van die beleidproses wat deur bogenoemde witskrif begin is, was om waterwetgewing in Suid-Afrika te hersien en alle

waterwetgewing te konsolideer (Asmal 1994). Die witskrif dui aan dat die fokus op watervoorsiening en sanitasie die beleidgebrek ten opsigte van hierdie vraagstukke aanspreek (South Africa 1994b:2).

Die dokument identifiseer die gebrekkige toegang tot water en sanitasie en stel dit dat:

"The goal of government is to ensure that all South Africans have access to essential basic water supply and sanitation services at a cost which is affordable both to the household and to the country as a whole" (South Africa 1994b:1).

Die witskrif beskou die gebrekkige watervoorsiening en sanitasie as 'n simptoom van armoede en onderontwikkeling. Water staan sentraal in die ontwikkelingsproses en deur hierdie aspekte aan te spreek, kan die doelwitte van die HOP bereik word. Die doel van die witskrif is om:

- 'n historiese oorsig van watervoorsiening en die ontwikkeling van sanitasie in Suid-Afrika te gee;
- die ontwikkelingsbenadering tot die beleidformulering te verskaf;
- basiese beleidbeginsels voor te lê;
- 'n uiteensetting van die institusionele raamwerk te gee. Daar is in hoofstuk 2 verwys na die faktore wat beleidmaking na 1994 belemmer het. Hieronder tel, onder meer, institusionele fragmentasie. Die witskrif brei uit op institusionele fragmentasie ten opsigte van waterbestuur en -verskaffing voor 1994. Dit verwys na die volgende instellings:
 - die drie huise van die parlement en hulle onderskeie 'eie sake' departemente;
 - tien tuislande met hulle eie departemente;
 - vier provinsiale administrasies;
 - verskeie streeksdiensterade (SDRe), gesamentlike diensterade en gesamentlike staandekomitees;
 - semi-staatsinstellings soos die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika en die ontwikkelingsrade van die tuislande;

- sestien waterrade;
 - 'n aantal metropolitaanse owerhede met groot water- en sanitasiedepartemente;
 - verskeie nasionale en internasionale nie-regeringsorganisasies (South Africa 1994b:5);
- standarde en riglyne te ontwikkel wat die grondslag van basiese dienslewering sal vorm;
 - 'n finansieringsbeleid uiteen te sit;
 - sekere onmiddellike beleidinisiatiewe uiteen te sit; en
 - aanvullende beleid en inligting oor verwante onderwerpe te bied (Suid-Afrika 1994b:2-3).

Deel C van die witskrif bevat ook 'n aantal beleidbeginsels wat op die HOP gebaseer is en lesse wat van internasionale ervaring geleer kan word, soos byvoorbeeld in die Dublin beginsels, waarvan hierbo melding gemaak is, vervat is:

- Ontwikkeling kan gedryf word deur die behoeftes van die gemeenskap.
- Basiese dienste is 'n mensereg.
- Die beginsel van 'iets vir almal' in plaas van 'alles vir sekere' behoort te geld.
- 'n Gelyke verdeling van ontwikkelingsbronne is uiters belangrik.
- Water het 'n ekonomiese waarde.
- Die beginsel van die 'gebruiker betaal' (polluter pays) behoort te geld.
- Geïntegreerde ontwikkeling is van groot belang.
- Omgewingsintegriteit moet bewaar word (Suid-Afrika 1994b:8-9).

Die witskrif bied ook 'n definisie vir die konsep basiese watervoorsiening, aan:

- Hoeveelheid: 25 liter per persoon per dag.

- **Vervoer:** 'n Persoon moet nie verder as 200 meter van die naaste waterbron woon nie.
- **Beskikbaarheid:** Die vloeiratio vanuit die bron moet nie minder as tien liter per minuut wees nie. Water moet ook gereeld en daaglik beskikbaar wees.
- **Versekering van watervoorraad:** Watervoorsiening moet watersekuriteit vir die gemeenskap wat deur die waterbron bedien word, verseker.
- **Gehalte:** Watergehalte moet in pas wees met gesondheidsvoorskrifte. Dit moet ook aanvaarbaar wees vir verbruikers ten opsigte van smaak, reuk en kleur daarvan.
- **Opgradeerbaarheid van basiese waterdienste:** Dit moet in ag geneem word in die beplanning van gemeenskapswatervoorsiening (South Africa 1994b:15-16).

Hierdie definisie is reeds sedert September 1994 (soos hieronder aangedui) in die twaalf presidensiële waterprojekte wat in terme van die HOP aangekondig is, gebruik.

Die witskrif spreek ook die rol van die HOP en die privaatsektor aan. Deel D berig oor beleidinisiatiewe wat reeds onderneem is. Deel E bevat 'n aantal vraagstukke wat nou verbonde is aan waterbeleid: die rol van vroue, die omgewing, waternavorsing, droogtes, natuurrampe en besproeiingsrade.

Teen September 1994 is twaalf presidensiële waterprojekte, waarna daar in hoofstuk 2 verwys is, ter waarde van R284,3 miljoen in terme van die HOP begroting aangekondig om water aan 1,7 miljoen inwoners van landelike gebiede te verskaf. Tabel 13 hieronder bied meer inligting hieromtrent. Hierdie projekte sou voorsiening maak vir basiese watervoorsiening, dit wil sê 25 liter per persoon per dag binne 200 meter van elke huishouding (South African Institute of Race Relations 1996:409-410).

TABEL 13
PRESIDENSIËLE WATERPROJEKTE (APRIL 1995)

Provinsie	Gemeenskap/Gebied
Vrystaat	Kutlwanong Monyakeng-Wesselsbron
KwaZulu Natal	Schemula Vulindlela
Oos-Kaap	Transkei
Noordwes	Winterveld Moretele 1 Noordwes Landelike area
Noordelike Provinsie	Bosbokrand Nzhelele Kutama/Sinthumule Arabie

Bron: South African Institute of Race Relations (1996:409)

'n Bedrag van R310 miljoen is ook bewillig vir watervoorsiening aan 1,8 miljoen mense in die Oos-Kaap, Mpumalanga, Noordwes en die Noord-Kaap provinsie.

Hierdie aanvanklike beleidfase is gekenmerk deur die bekendstelling van die witskrif oor waterbeleid. Dit het bepaalde aanduidings gegee van wat die regering met sy nuwe beleid beoog en kommentaar hierop is ook vanuit verskeie samelewingsektore uitgenooi. Die toedeling van fondse vir bepaalde HOP waterprojekte is tydens hierdie fase gedoen. Die volgende afdeling bespreek die beleidproses en -akteurs. Hierbo is aangedui dat die bekendstelling van die witskrif oor 'n toekomstige water- en sanitasiebeleid een van die eerste beleidinisiatiewe ten opsigte van waterbeleid was in die periode onder bespreking.

3.5.2 Waterwethersieningsproses

Daar is in hoofstuk 2 melding gemaak van die rol van navorsingsinstellings in die beleidproses sedert 1994 wat ook merkbaar is in die waterbeleidproses. In Desember 1996 het die Departement van Waterwese en Bosbou en die Waternavorsingsraad 'n besprekingsdokument vrygestel as deel van die

sogenaamde *Water Law Review Process*. Die publiek is uitgenooi om kommentaar hierop te lewer. Hierdie dokument, *The philosophy and practice of integrated catchment management: Implications for water resource management in South Africa*, verwys onder andere na die waterbeleid en -proses in Australië, die VSA, Namibië en Zimbabwe. Die besprekingsdokument is saamgestel uit 35 onderhoude met kundiges en belanghebbendes uit verskeie sektore, soos die akademie, die georganiseerde arbeid, die nywerheidsektor en gemeenskapsorganisasies. Die dokument beveel aan dat beleidontwikkeling noodsaaklik is, asook die ontwikkeling van waterbestuursinstellings en beveel aan dat nuwe waterwetgewing duidelik moet wees oor die bestuur en beheer van opvanggebiede (*Department of Water Affairs and Forestry & Water Research Commission 1996:52-54*).

Op Wêreldwaterdag (22 Maart) in 1995 is 'n verdere besprekingsdokument, *You and your water rights*, bekendgestel. Hierin is die redes aangevoer waarom Suid-Afrika se waterbeleid hersien gaan word:

- Hoewel die bestaande waterbeleid vervat is in die *Waterwet* van 1956, is verwante wetgewing ook vervat in 33 ander wette. Daar is aangevoer dat 'n enkele, geïntegreerde wet noodsaaklik is.
- Die behoeftes van landelike inwoners word nie voldoende in bestaande wetgewing beskerm nie.
- Waterregte is onregverdig en ongelyk verdeel. Hierdie regte is tradisioneel gekoppel aan eienaarskap, en die meeste eiendom was in die hande van blanke Suid-Afrikaners.
- Die bestaande waterbeleid is gebaseer op beginsels van Europese oorsprong waar verskillende klimaatstoestande, kultuur en hidrologie voorkom.
- Bestaande wetgewing bevat nie 'n gestruktureerde prysstelsel nie.
- Die *Waterwet* weerspieël nie die interafhanklikheid van waterbronne of wateropvanggebiede nie (*South African Institute of Race Relations 1996:402-403*).

Hierna het 'n Waterwet Hersieningspaneel 'n stel beginsels geformuleer waarop die nuwe beleid gebaseer moes word en waarby openbare kommentaar ingesluit is. Hierdie beginsels is verder verfyn en op 17 April 1996 as *Water Law Principles*

vrygestel vir verdere kommentaar. Konsultatiewe byeenkomste het in al nege provinsies plaasgevind waarby landelike gemeenskappe betrek is. Sowat 36 werkskole is aangebied. Belangegroepe uit die landbou-, nywerheids-, omgewings- en plaaslike owerheidsektor is betrek. Bilaterale gesprekke het ook tussen die minister en belangegroepe plaasgevind (Asmal 1997:3; South Africa 1997a:3). In September 1996 is twee konsepdokumente oor waterbywette vir gebruik deur plaaslike owerhede tydens 'n werkskool in Johannesburg bekendgestel. Onder voorsitterskap van Neil McLeod is hierdie dokumente voorberei ten einde plaaslike owerhede se aktiwiteite te reguleer en om die verhouding tussen plaaslike owerhede en kliënte te reguleer (Business Day 11 September 1996).

3.5.3 Water Law Review National Consultative Conference en die 28 Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa

Hierdie konsultasies het aanleiding gegee tot 'n Water Law Review National Consultative Conference in Oos-Londen vanaf 17 tot 18 Oktober 1996 wat deur meer as 200 afgevaardigdes bygewoon is (Die Burger 19 Oktober 1996). Hier is die praktiese benaderings ten opsigte van beleidimplementering bespreek wat as basis sou dien in die skryf van nuwe waterwetgewing (Asmal 1997:3). Die Departement van Waterwese en Bosbou het in September 1996 'n stel waterriglyne bekend gestel. Hierdie riglyne het gefokus op privaatsektordeelname en -betrokkenheid in die verskaffing van water. Voorsiening word gemaak vir plaaslike owerhede om privaat befondsing en kundiges by waterverskaffing te betrek. Hierdie riglyne is bekendgestel ter voorbereiding van besprekingsdokumente wat in 1997 vrygestel sou word. Hierdie riglyne is vir kommentaar aan alle plaaslike owerhede versprei. Van die voorstelle vervat in die riglyne is die volgende:

- 'n kompeterende tenderproses;
- konsultasie tydens die beleidproses;
- groter betrokkenheid van plaaslike gemeenskappe; en
- arbeidsgelykheid (Cape Times Business Times 4 Oktober 1996).

In September 1996 is twee konsepdokumente oor waterordinansies vir gebruik deur plaaslike owerhede vrygestel. Een hiervan handel oor regulasies vir plaaslike owerhede en die ander oor die verhouding tussen plaaslike owerhede en hulle kliënte. Die vrystelling hiervan het plaasgevind by 'n werkskool in Johannesburg waarby belangegroepe betrek is. Hierdie dokumente is saamgestel deur 'n komitee van 25 verteenwoordigers van belanghebbende sektore (Business Day 11 September 1996).

Die kabinet het op 20 November 1996 die finale 28 Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa goedgekeur. Hierna is elf taakgroepe deur die minister aangestel om hierdie beginsels (hieronder vervat) te omskep in 'n witskrif. Hierdie verslag oor die fundamentele beginsels en oogmerke van die nuwe waterbeleid is saamgestel deur kundiges van die DWB, wetenskaplikes en regskenners onder leiding van Geoff Budlender, later direkteur-generaal van die Departement van Grondsake (Southern Africa Report 9 Februarie 1996). Internasionale kundiges is ook betrek by hierdie proses (South Africa 1997a:6).

By die bekendstelling van hierdie beginsels het Minister Asmal (1997:1-3) die volgende opmerkings gemaak:

"Water is a precious resource that belongs to us all. Our new water law must ensure that the way in which water is distributed and used brings maximum benefits to all South Africans. Access to water has in the past been the privilege of those with access to land and those with access to economic power ... As I have said on many occasions, South Africa's water law must reflect the principles of the Consitution. Our new water law must also ensure that the values of the Constitution are felt by all South Africans in their daily lives ... What is intended is that the framework governing access to water resources is responsive to the needs of all South Africans who have a constitutionally enshrined right of access to sufficient water ... The voice and support of the majority of South Africans is crucial to the process of delivering a new water law and a new approach to water management which is accessible and easily understood."

Die 28 Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa is as volg:

Wetlike aspekte van water

Beginsel 1

Die waterwet moet onderhewig aan en in pas wees met die Grondwet.

Beginsel 2

Alle water in die watersiklus is 'n gemeenskaplike bron waarvan die gebruik onderhewig is aan beheer.

Beginsel 3

Daar sal geen eienaarskap van water wees nie; slegs 'n reg of magtiging om dit te gebruik.

Beginsel 4

Die ligging van die waterbron op spesifieke grond beteken nie noodwendig voorkeurregte ten opsigte van gebruik nie.

Watersiklus

Beginsel 5

In 'n droë land soos Suid-Afrika moet die interafhanklikheid van die elemente van die watersiklus in ag geneem word.

Beginsel 6

Die onvoorspelbare en ongelyke verspreiding van water in die watersiklus word erken en aanvaar.

Waterbronbestuursprioriteite

Beginsel 7

Die doel van die bestuur van die hoeveelheid, gehalte en betroubaarheid van waterbronne is om optimale, langtermyn, omgewingshoubare sosiale en ekonomiese voordele vir die samelewing te verseker.

Beginsel 8

Die water wat benodig word om in almal se behoeftes te voorsien, sal bewaar word.

Beginsel 9

Die hoeveelheid, gehalte en betroubaarheid van water vir menslike gebruik en ekologiese funksies sal bewaar word.

Beginsel 10

Die water wat benodig word vir doelwitte wat in beginsel 9 uiteengesit is, sal voorkeur geniet by die prioritisering van regte.

Beginsel 11

Internasionale waterbronne sal so bestuur word dat dit bevorderlik is vir samewerking.

Benaderings ten opsigte van waterbronbestuur**Beginsel 12**

Die nasionale regering is die bewaarder van die land se waterbronne.

Beginsel 13

Die regering sal die ontwikkeling, toedeling, bestuur en gebruik van water verseker.

Beginsel 14

Waterbronne sal ontwikkel, bestuur en verdeel word sodat alle verbruikers gelyke toegang daartoe het.

Beginsel 15

Watergehalte en -hoeveelheid is interafhanklik en moet bestuur word op 'n geïntegreerde wyse.

Beginsel 16

Bestuursopsies om watergehalte te verseker, sal ekonomiese oorwegings insluit.

Beginsel 17

Waterbronontwikkeling sal in pas wees met die breë nasionale benadering tot omgewingsbestuur.

Beginsel 18

Grondgebruik sal so gereguleer word dat dit waterbestuur bevorder.

Beginsel 19

Magtiging om water te gebruik sal betyds gegee word.

Beginsel 20

Sekere voorwaardes geld vir die magtiging om water te gebruik.

Beginsel 21

Die ontwikkeling en bestuur van waterbronne sal geskied sonder dat dit lewe en eiendom in gevaar stel.

Waterinstellings**Beginsel 22**

Die institusionele raamwerk vir waterbestuur sal, sover moontlik, eenvoudig, pragmaties en verstaanbaar wees.

Beginsel 23

Die verantwoordelikheid vir die ontwikkeling, toedeling en bestuur van beskikbare waterbronne sal gedelegeer word na opvanggebiede op plaaslike vlak vir die deelname van alle betrokke partye.

Beginsel 24

Begunstigdes van die waterbestuurstelsel sal bydra tot die koste van die totstandkoming en instandhouding daarvan.

Beginsel 25

Die reg van toegang van alle burgers tot basiese waterdienste sal ondersteun word.

Beginsel 26

Waterdienste sal gereguleer word.

Beginsel 27

Waterdienste sal in pas wees met die doelwitte van waterhulpbronbestuur.

Beginsel 28

Waar waterdienste voorsien word in 'n monopolie-situasie moet die belange van die individuele verbruiker en dié van die breë publiek beskerm word en die breë doelwitte van openbare beleid bevorder word (South Africa 1997a:34-36).

Hierdie beginsels het die weg gebaan waarop wetgewing voorberei sou word. Die beginsels verwys na die wetlike aspekte van water, die watersiklus, waterbestuurprioriteite, benaderings ten opsigte van waterbronbestuur, waterinstellings en waterdienste. Hierdie beginsels, soos later in hierdie hoofstuk aangedui, is vervat in die *Wet op Waterdienste* en die *Nasionale Waterwet*.

3.5.4 Die Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997)

Hierbo is aangedui hoedat die verskillende waterbeleidgemeenskappe deelgeneem het aan die beleidproses. Dié afdeling fokus op die proses wat verder gelei het tot die ondertekening van die *Wet op Waterdienste* (Wet 108 van 1997).

Die witskrif is gedurende 1997 as 'n wetsontwerp aan die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou voorgelê deur die Departement van Waterwese en Bosbou. Mike Muller (die direkteur-generaal van die departement), Tami Sokuti (adjunk direkteur-generaal), Thuso Ramaema (hoofdirekteur), Joanne Ferreira en Otto Kelner (staatsregsadviseurs) was aan die stuur van hierdie proses in die departement. Die wetsontwerp op waterdienste is vir openbare kommentaar op 23

Mei 1997 in die *Staatskoerant* gepubliseer. Na die voorlegging van die wetsontwerp aan die portefeuljekomitee het lede van die komitee gesprekke gevoer met landelike plaaslike regerings. Hierdie gesprekke het veral gehandel oor die uitwerking van die wetsontwerp. Die komiteeledes moes terugvoering gee aan die komitee in verslagvorm. Volgens Janet Love, voorsitter van hierdie portefeuljekomitee, is altesaam 262 wysigings deur die departement by die portefeuljekomitee aanbeveel vir oorweging, op grond van voorstelle en bydraes deur die publiek. Die portefeuljekomitee het skriftelike voorleggings en die voorlegging deur NEDLAC oorweeg. Tabel 14 bevat die lede van die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou.

TABEL 14
LEDE VAN DIE PORTEFEULJEKOMITEE VIR LANDBOU, WATERWESE EN
BOSBOU (1994-1999)

ANC	J Y Love (voorsitter), J D Arendse, P C Cronje, M K Davhana, N L Diale, M W Duna, M S Gininda, J Z Kati, S J Leeuw, M G Ligege, R T Mabudafhasi, I N Mabude, M C Mabuza, M M Masala, P Z Matosa, N B Mfono, Z I Ncinane
NP	M J Badenhorst, B C Bester, A S Beyers, A P Janse van Rensburg, Z D Mnguni, M O Robertson, E A Schoeman, A S van der Merwe, F J van Deventer, I D van Zyl
IVP	B P Biyela, R R Mbongwe, J H Mentz, R Rabinowitz
VF	P W Grobbelaar
DP	J A Jordaan
PAC	Geen verteenwoordiging
ACDP	Geen verteenwoordiging

Bron: National Assembly (1998:1)

Daar is in hoofstuk 2 (Tabel 5) aangedui watter instellings almal lede van NEDLAC is. NEDLAC het op 29 Augustus 1997 aangekondig dat dit vyf nuwe ooreenkomste, waaronder een oor die wetsontwerp op waterdienste, bereik het (NEDLAC 1997a:1). NEDLAC het reeds op 22 Mei 1997 'n taakspan aangekondig om met die onderskeie lede van NEDLAC te beraadslaag oor die wetsontwerp. Hierdie taakspan het bestaan uit verteenwoordigers van NEDLAC se lede, sowel as verteenwoordigers van die Departement van Waterwese en Bosbou. Hierdie taakspan het op 10 en 30

Junie 1997 en 14 Julie 1997 voorleggings gebaseer op beraadslaging met lede aan die Ontwikkelingskamer van NEDLAC oor hierdie wetsontwerp gemaak. 'n Konsepooreenkoms wat onder NEDLAC lede bereik is, is op 17 Julie 1997 aan die Ontwikkelingskamer voorgelê. Al die lede het in beginsel die wetsontwerp ondersteun. Lede het egter hier aangedui dat daar tyd nodig is om ander aspekte van die ooreenkoms te bestudeer. Die finale ooreenkoms oor die wetsontwerp op waterdienste is op 21 Augustus 1997 ter tafel gelê en deur die kamer geratifiseer (NEDLAC 1997b:1-2).

Die hoofopmerke van die NEDLAC ooreenkoms ten opsigte van die wetsontwerp oor waterdienste was:

"... to give broad recognition of the urgent social, political and economic imperatives underlying the proposed reform of the water services law and the need to redress current inequalities. In particular, the agreement addresses the following issues:

- *right of access to basic water supply*
- *division of functions between levels of government*
- *private sector involvement in water service provision*
- *regulation of water use by industrial users*
- *supplying of water services by industrial users*
- *norms and standards for tariffs*
- *setting minimum standards for service levels" (NEDLAC 1997b:2-3).*

NEDLAC het voorgestel dat hierdie konsepte duideliker in die wet omskryf moet word. Die NEDLAC ooreenkoms dui aan in watter areas ooreenkoms ten opsigte van die wetsontwerp bereik is:

- die behoefte aan watersektorhervorming en die behoefte om ongelykhede aan te spreek;
- die reg van toegang tot basiese watervoorsiening en sanitasie;
- ondersteuning vir die verdeling tussen die vlakke van regering ten opsigte van die verskaffing van dienste;

- privaatsektorbetrokkenheid in die lewering van waterdienste;
- die regulering van watergebruik deur nywerheidsgebruikers; NEDLAC het egter sy kommer uitgespreek of plaaslike owerhede oor die vermoë beskik om verpligtinge ten opsigte van die verskaffing van waterdienste na te kom; en
- die magte wat aan die minister gegee word om watertariewe te reguleer (NEDLAC 1997c:3-9).

NEDLAC het kommer uitgespreek oor die gebrek aan voldoende definisies van konsepte wat verband hou met dienstevlakke. NEDLAC stel voor dat hierdie konsepte duideliker in die wet omskryf word.

Hierna het twee openbare verhore in September 1997 plaasgevind waarin 'n aantal belanghebbendes, met inbegrip van waterrade, die privaatsektor en vakbonde, gevra het om hulle mening te lug oor die voorgestelde wysigings (Hansard 1997:kolom 5959-5961). In sy voorlegging op 10 September 1997 aan die portefeuljekomitee oor die wetsontwerp het COSATU aangevoer dat die wetsontwerp 'n sleutelrol vervul in die nakoming van Artikel 27 van die Grondwet waarna in hoofstuk 1 van hierdie studie verwys is. COSATU voer aan dat die wetsontwerp 'n aantal positiewe elemente bevat. Hieronder tel die volgende:

- Die wetsontwerp maak voorsiening vir die reg van toegang tot watervoorsiening en sanitasie.
- Nasionale norme en standaarde word neergelê vir die lewering van dienste en tariewe.
- Plaaslike gemeenskappe kan deelneem aan die ontwikkeling van waterbronne.
- Watergebruik word gereguleer (COSATU 1997:2).

COSATU voer egter verder aan dat die beklemtoning van die wetsontwerp ten opsigte van rol van die privaatsektor in die lewering van water- en sanitasiedienste

onaanvaarbaar is. Die vakbondfederasie voer breedvoering aan in sy voorlegging dat die privatisering van waterdienste gelei het tot:

- groter monopolieë;
- oorheersing van die nasionale watersektor deur multinasionale maatskappye;
- duurder water;
- die verhoogde sosiale koste regerings; en
- verswakte gehalte van dienste (COSATU 1997:2-3).

Die voorstelle wat COSATU in hierdie verband aanbied, verwys na die voorstelle van NEDLAC wat hierbo bespreek word. COSATU verwys ook na die vraagstukke wat nie deur die NEDLAC ooreenkoms aangespreek is nie. COSATU ondersteun die beginsel in die wetsontwerp dat water vir nywerheidsgebruik beskikbaar gestel moet word met die toestemming van die waterdiensteowerheid. Hierby stel COSATU voor dat die minister die bevoegdheid moet hê om die maksimum tariewe neer te lê. In die res van sy voorlegging beklemtoon COSATU dat daar telkemale in Hoofstukke 2, 3 en 4 klousules ingesluit moet word wat die beginsel van die reg van toegang tot basiese water- en sanitasiedienste verseker. Daar word ook voorgestel dat die rol van openbare sektorinstellings versterk moet word. Voorts word bygevoeg dat waterrade vir elke gebied in Suid-Afrika ingestel moet word. COSATU stel ook voor dat daar groter klem gelê moet word op die aanspreeklikheid en deursigtigheid van die waterrade (COSATU 1997:4-11).

Hierdie voorlegging van COSATU is belangrik aangesien dit een van die ANC-regering se alliansiegenote is. COSATU is ook die grootste vakbondfederasie in Suid-Afrika. COSATU se voorlegging het die gevare van die privatisering van waterdienste beklemtoon. Die fokus op die rol van die staat in die lewering van dienste sluit aan by die vakbondfederasie se sosialistiese benadering tot die verantwoordelikhede van die staat. Hoewel die NEDLAC ooreenkoms ooreenstem met die COSATU voorlegging ten opsigte van die reg van toegang tot basiese watervoorsiening en sanitasie, verskil dit egter van COSATU oor die rol van die

privaatsektor. 'n Moontlike verklaring hiervoor is dat NEDLAC lede verteenwoordigers van, onder meer, besigheid en die privaatssektor insluit.

Hierna het die portefeuljekomitee, na beraadslaging, 'n verdere 94 amendemente aangebring aan die wetsontwerp. Desnieteenstaande is die wetsontwerp deur al die partye ondersteun in die stemming (Hansard 1997:kolom 5959-5961). Die wetsontwerp op waterdienste is op 29 Oktober 1997 in die Nasionale Vergadering bespreek. Kader Asmal het aangedui dat dit die "eerste belangrikste wetsontwerp is wat ek sedert die demokratiese verkiesing by dié Huis indien." Minister Asmal het in sy toespraak verwys na die belangrikheid van water vir enige vorm van lewe. Hy het dit veral beklemtoon dat die HOP, wat steeds regeringsbeleid is, die Suid-Afrikaanse regering verbind tot die oogmerk om elke Suid-Afrikaner van toeganklike water en sanitasie te voorsien. Hy het verder aangevoer dat die wetsontwerp na 94 amendemente voorsiening maak vir die ontwikkeling van "competent local and provincial agencies that are capable of delivering." Voorts het Minister Asmal aangedui dat die formele toewysing van die Departement van Waterwese en Bosbou van die verantwoordelikheid vir waterdiensverskaffing 'n belangrike reaksie was op die gebrek van 'n nasionale instelling met die taak om gelyke en volhoubare toegang tot waterdienste te verseker (Hansard 1997:kolom 5946-5957). Hiermee word dan weggedoen met die institusionele fragmentasie waarna in die witskrif (hierbo bespreek) verwys is. Minister Asmal het die wetsontwerp verder beskryf as:

"... die masjien, die boormasjien wat ons as 'n regering in staat stel om te verseker dat geen Suid-Afrikaner in die toekoms te ver na 'n droë of besoedelde waterbron hoef te loop nie. Die wetsontwerp is die masjien wat ons in staat stel om die bestemming te bereik wat ons onself ten doel gestel het, die verskaffing van voldoende water aan iedere en elke burger. Die wetsontwerp is die meganisme wat sal verseker dat iedere en elke Suid-Afrikaner in die toekoms maklike en veilige toegang tot water as vanselfsprekend sal aanvaar. Die wetsontwerp is die meganisme wat ons in staat stel om ons toekoms te verseker dat ons beperkte waterbronne doeltreffend en verstandig in munisipale gebiede aangewend word" (Hansard 1997:kolom 5957).

Politieke partye het op verskeie aspekte van die wetsontwerp gereageer tydens die debat. Daar is veral klem gelê op die regering se vermoë om aan al die verwagtings en eise te voldoen. Daar is ook kommer uitgespreek oor die bestuur van waterbronbestuursinstellings en die magte wat aan die minister toegeken word. Die

wetsontwerp is deur al die partye ondersteun (Hansard 1997:kolom 5961-5989). Die Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997) is op 27 November 1997 goedgekeur en op 19 Desember 1997 ingevoer (Suid-Afrika 1997).

Artikel 2 van die Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997) bevat die hoofogmerke van die wet. Dit is om voorsiening te maak vir:

- die reg van toegang tot basiese watervoorsiening en die reg op basiese sanitasie;
- die stel van nasionale standaarde en norme vir tariewe ten opsigte van waterdienste;
- die opstel en aanvaarding van waterdiensteontwikkelingsplanne deur waterdiensteowerhede;
- 'n reguleringsraamwerk vir waterdienstein stellings;
- die instelling en afskaffing van waterrade en waterdienstekomitees;
- die monitering van waterdienste en die ingryping deur die minister of deur die betrokke provinsie, waar nodig;
- finansiële bystand aan waterdienstein stellings;
- die insameling van inligting in 'n nasionale inligtingstelsel en die verspreiding van daardie inligting - Hoofstuk 10 van die wet maak hiervoor voorsiening, met as vernaamste doel die aantekening van die ontwikkeling, implementering en monitering van nasionale beleid oor waterdienste;
- die verantwoordingspligtigheid van waterdiensteverkaffers; en
- die bevordering van doeltreffende waterhulpbronbestuur en -bewaring (Suid-Afrika 1997).

Artikel 3 van die wet omskryf die reg van toegang tot basiese watervoorsiening en basiese sanitasie vir elke Suid-Afrikaner. Die verpligtinge van waterdiensteowerhede om aan hierdie reg te voldoen, word ook verder beklemtoon. Waterdienste moet op voorwaardes wat deur die waterdiensteverskaffer gestel is, verskaf word. Artikel 4 van die wet noem hierdie voorwaardes, soos onder meer toeganklikheid. Dit maak ook voorsiening vir die inkorting of staking van waterdienste. Artikel 7 maak voorsiening vir nywerheidsgebruik van water (Suid-Afrika 1997).

Die wet stel voorts standarde en tariewe vas in Hoofstuk 2. Hoofstuk 3 verwys na die verpligtinge van waterdiensteowerhede. Een hiervan is om 'n waterdiensteontwikkelingsplan op te stel, soos in Artikel 12 aangedui word. Artikel 13 van die wet bevat voorskrifte oor die inhoud van hierdie waterdiensteontwikkelingsplan (Suid-Afrika 1997).

Hoofstuk 4 van die *Wet op Waterdienste* (Wet 108 van 1997) maak voorsiening daarvoor om as waterdiensteverskaffer op te tree. Die registrasie, pligte en wanprestasie ten opsigte van waterdienstetussengangers word in Hoofstuk 5 omskryf. 'n Waterdienstetussenganger is 'n persoon wat ingevolge 'n kontrak verplig is om waterdienste aan 'n ander persoon te verskaf waar die verpligting om waterdienste te verskaf bykomend is tot die hoofdoel van die kontrak (Suid-Afrika 1997).

Hoofstuk 6 en 7 brei uit op die instelling en afskaffing van waterrade en waterdienstekomitees. Dit sit die primêre en ander bedrywigheide van waterrade verder uiteen. Die primêre bedrywigheid van 'n waterraad word in Artikel 29 omskryf as om waterdienste aan 'n ander waterdiensteinstelling te verskaf. Die pligte en bevoegdhede van waterrade word verder uiteengesit in Artikels 31 en 32. Ingevolge Artikels 39 en 40 word waterrade verplig om 'n beleidverklaring sowel as 'n sakeplan op te stel (Suid-Afrika 1997).

Ingevolge Hoofstuk 8 van die wet monitor die minister van Waterwese en Bosbou waterdiensteinstellings. Dit maak daarvoor voorsiening dat die minister kan ingryp indien 'n waterdiensteowerheid enige werksaamheid wat kragtens die wet aan hom opgedra is, nie doeltreffend kan verrig nie. Hoofstuk 9 van die wet brei verder uit op die bevoegdhede van die minister ten opsigte van die finansiële bystand aan waterdiensteinstellings. Hoofstuk 11 brei verder uit op die algemene bevoegdhede

en pligte van die minister. Volgens Artikel 81, byvoorbeeld, kan die minister eiendom onteien (Suid-Afrika 1997).

In hierdie afdeling is die beleidproses ten opsigte van die *Wet op Waterdienste* (Wet 108 van 1997) bespreek. Daar is verwys na voorbeelde van beleidgemeenskappe wat by hierdie proses betrokke was. Voorstelle en kommentaar van belangegroepe is in die finale wetgewing ingesluit. Die wet maak voorsiening vir die reg van toegang tot basiese watervoorsiening en basiese sanitasie. Dit stel ook nasionale standaarde en tariewe tesame met waterdiensteontwikkelingsplanne vas. Dit bevestig die nasionale regering se rol as bewaarder van Suid-Afrika se waterhulpbronne. Hierdie wet herroep sowat twaalf stukke wetgewing oor watervoorsiening en sanitasie wat voor 1994 gemaak is. Dit kodifiseer wetgewing oor watervoorsiening en sanitasie in Suid-Afrika. Die *Wet op Waterdienste* (Wet 108 van 1997) verwys nie na nasionale waterbronbestuur en -allokasie nie. Dit word aangespreek in die *Nasionale Waterwet* van 1998 (Wet 36 van 1998) wat hieronder bespreek word as 'n verdere beleidraamwerk vir die waterbeleid na 1994.

3.6 NASIONALE WATERWET (WET 36 VAN 1998): BELEIDFORMULERING, -AKTEURS EN -PROSESSE

In April 1997 is die Witskrif oor 'n Nasionale Waterbeleid vir Suid-Afrika wat op bogenoemde beginsels gebaseer is, bekendgestel. Hierdie witskrif was die produk van twee jaar se konsultasies wat in Mei 1995 begin het met die publikasie van 'n pamflet, *You and your water rights*. Dit is gepubliseer vir openbare kommentaar.

Die doel van die witskrif was om:

- 'n historiese oorsig van toegang tot en die bestuur van water in Suid-Afrika te gee;
- die huidige ontwikkelingskonteks uiteen te sit;
- die omgewings- en klimaatsomstandighede wat waterverskaffing in Suid-Afrika beïnvloed, uiteen te sit;

- beleidvoorstelle te maak wat op fundamentele beginsels gebaseer is;
- 'n raamwerk vir waterbestuur uiteen te sit; en
- beleidimplementering te bespreek (South Africa 1997a:6).

Die Dublin beginsels, waarna reeds verwys is, is in ag geneem tydens die opstel van beleidvoorstelle. Die vernaamste beleidvoorstelle in hierdie witskrif is as volg:

- Suid-Afrika se waterbronne is 'n nasionale bate en sal sodanig bestuur word.
- Die regering sal optree as die bewaarder van alle waterbronne.
- Alle water in die natuurlike watersiklus word as 'n gemeenskaplike bron beskou.
- Slegs water wat benodig word vir basiese menslike behoeftes word gewaarborg.
- Alle watergebruike sal erken word in terme van die nut daarvan vir die gemeenskaplike doel.
- Water sal deur 'n waterbestuurstelsel toegeken word.
- Die ripariese stelsel word afgeskaf (dit is een van die belangrikste kenmerke van die waterbeleid voor 1994, soos onder meer deur Smith (1995) en die Departement van Waterwese en Bosbou (1986) aangedui is).
- 'n Waterprysbeheerstelsel sal ingestel word.
- Alle watergebruikersektore moet 'n watergebruik en -bewaringsbeleid ontwikkel.
- Water is 'n beperkte hulpbron.
- Water sal op 'n gelyke basis en op 'n volhoubare wyse bestuur word (South Africa 1997a:3-5).

'n Vierde weergawe van die Nasionale Waterwetsontwerp is op 5 September 1997 vir besprekingsdoeleindes bekendgestel. Openbare kommentaar is tot 6 Oktober

1997 uitgenooi. Die adjunk direkteur-generaal van Waterwese, Tami Sokuti (deel van die IDRC span waarna hierbo verwys is) het ook kommentaar uitgenooi deur middel van 'n artikel in die *Sunday Times* (28 September 1997) en advertensies in dagblaaie. Sokuti het die oogmerke van die wetsontwerp as volg uiteengesit:

- Water word beskikbaar gestel vir menslike en ekonomiese gebruik deur weg te doen met die stelsel van waterregte wat outomaties verwerf word deur eiendom wat grens aan 'n waterbon.
- Die wetsontwerp maak voorsiening vir 'n waterallokeringstelsel.
- Die regering neem sy openbare plig as bewaarder van die land se waterbronne ernstig op.
- Die standhoudende bestuur van Suid-Afrikaanse waterbronne word gebaseer op internasionale lesse.
- Die wetsontwerp is in pas met die beginsels van die Grondwet.

Die kabinet het die voorlegging van die Nasionale Waterwetsontwerp aan die parlement op 21 Januarie 1998 goedgekeur. Die wetsontwerp is in Februarie 1998 in die parlement ter tafel gelê waarna dit na die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou, onder leiding van Janet Love, ANC-parlements lid, verwys is. Minister Asmal het die wetsontwerp op 9 Februarie 1998 aan die komitee voorgelê. Hy het aangedui dat die doel van die wetsontwerp is om die ongelykhede van die afgelope veertig jaar reg te stel. Hy het ook genoem dat daar beraam word dat Suid-Afrika teen 2020 'n waternoodtoestand in die gesig sou staar indien wetgewing van hierdie aard nie in plek is nie. Die wetsontwerp is oor 'n periode van drie jaar voorberei, aangesien alle sektore van die samelewing betrek is. Minister Asmal het sy voorlegging aan die komitee afgesluit deur die komitee in te lig dat die wetsontwerp die volgende oogmerke het:

- om aan die vereistes van basiese menslike behoeftes te voldoen;
- om plaaslike watergebruikers 'n direkte rol in waterbronbestuur te gee deur middel van opvanggebiedkomitees; en

- om prioriteit te gee aan voorheen benadeeldes in die allokasie proses (Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry 9 Februarie 1998).

Tydens dieselfde byeenkoms het die direkteur-generaal van Waterwese die wetsontwerp aan lede van die komitee verduidelik. Die direkteur-generaal het verduidelik dat hoofstukke 1 tot 18 van die wetsontwerp oor die beginsels en oogmerke van die wetsontwerp handel. Daar is uitgebrei oor die waterinstellings en finansiële aspekte waarvoor die wetsontwerp voorsiening maak. Een van die vernaamste instellings waarvoor die wetsontwerp voorsiening maak, is opvanggebiedbestuursagentskappe. Die departement voer die funksies hiervan uit totdat die agentskappe op die been gebring is. Hierdie agentskappe word deur die parlement en watergebruikers befonds. Advieskomitees en watergebruikerverenigings waarvoor die wetsontwerp voorsiening maak, verseker openbare deelname in plaaslike waterbestuur. Dit is deur 'n oorsig van die 1956 wetgewing deur Regter A Geldenhuys gevolg. Regter Geldenhuys het op die volgende aspekte gewys:

- die onderskeid tussen private en openbare water in die Waterwet van 1956 en die probleme ten opsigte van die toepassing hiervan;
- die beginsel van die universaliteit van openbare water wat ook in die wetsontwerp bevat is; en
- die feit dat regeringsbeheer in alle areas en kategorieë van water in die nuwe wetsontwerp vervat is (Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry 9 Februarie 1998).

Hierna het regsadviseurs (R Steyn en C Audie) van die departement sekere artikels van die wetsontwerp verduidelik. Artikel 3 van die wetsontwerp verwys na die beskerming van waterbronne. Dit maak voorsiening daarvoor dat die Departement van Waterwese en Bosbou saam met die Departement van Omgewingsake en Toerisme werk vir die beskerming van waterbronne. Volgens Audie bevat Hoofstuk 4 van die wetsontwerp die "hart van die wetsontwerp." Dit dui aan hoe die individu geraak word deur die wetsontwerp en hoedat die wetsontwerp voorsiening maak vir die oorgang van die vorige waterbeleid na die nuwe. Artikels 22 en 23 van die wetsontwerp beweeg weg van die ou waterbeleid in dié sin dat hierdie artikels

voorsiening maak vir alle vorme van watergebruik. Die wetsontwerp maak voorsiening daarvoor dat enige persoon of onderneming wat openbare water wil gebruik, aansoek moet doen om 'n lisensie. Hierdie lisensie word vir 'n periode van vyf jaar toegeken voordat dit hersien word.

Die portefeuljekomitee het ook op 10 Februarie 1998 oor die wetsontwerp vergader. Komiteelede het vrae oor die volgende aspekte aan die afvaardiging van die Departement van Waterwese en Bosbou gevra:

- Beskerming van waterbronne deur die afkap van bome langs riviere: Daar is aangedui dat bome langs riviere nie alleen die ekologie versteur nie, maar ook baie water gebruik.
- Die posisie van die departement ten opsigte van die gebruik van fontein- en ondergrondse water vir besproeiing: Daar is aangedui dat die wetsontwerp voorsiening maak vir die uitreiking van lisensies in hierdie verband.
- Finansiële aspekte en vergoeding: Dit sal slegs plaasvind wanneer watergebruik 'n persoon se inkomste drasties verminder.
- Magte: Dit berus by die minister en nie by die direkteur-generaal nie.
- Die oprigting van opvanggebiedbestuursagentskappe: Dit vind plaas na nominasies aan die minister verskaf is en verseker gemeenskapsverteenvoording.
- Die posisie van opkomende boere: Hulle kan lede wees van watergebruikerverenigings.
- Privatiseringsooreenkomste: die minister het geen magte om sulke ooreenkomste te onderteken nie.
- Toegang tot inligting: Komiteelede wou weet wie toegang het tot die inligting waarvoor die wetsontwerp voorsiening maak. Hierdie aspekte word aangespreek in die wetsontwerp oor oop demokrasie.

- Appèlle en konflikte oor water: Dit sal deur 'n appèlraad hanteer word (Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry 1998).

Dit is duidelik uit die voorafgaande dat die wetsontwerp op waterbestuur fokus. Dit verskil van die *Wet op Waterdienste* (Wet 108 van 1997) deurdat dit voorsiening maak vir instellings om waterbronne beter te bestuur. Die onderskeid tussen die *Waterwet* van 1956 is hoofsaaklik geleë in die onderskeid tussen private en openbare water. Regeringsbeheer oor waterbronne en -bestuur is duidelik uiteengesit in die nuwe wetsontwerp. Die oogmerke en kenmerke van die wetsontwerp word verder hieronder bespreek.

Die oogmerke van die wetsontwerp is om Suid-Afrika se waterbronne te ontwikkel, bewaar, beskerm en gelyk te verdeel in maniere wat:

- aan die basiese persoonlike behoeftes van huidige en toekomstige geslagte sal voldoen;
- die doeltreffende, volhoubare en voordelige gebruik van water in openbare belang sal verseker;
- gelyke toegang tot water sal bevorder;
- sosiale en ekonomiese ontwikkeling sal fasiliteer;
- voorsiening sal maak vir korrektiewe aspekte om die ongelykhede van die verlede aan te spreek;
- ekosisteme sal beskerm;
- besoedeling sal voorkom; en
- internasionale verpligtinge sal nakom (South Africa 1997b:10).

Kenmerke van die wetsontwerp sluit die volgende in:

- Dit bevat strategieë om die bestuur, beheer en bewaring van water te vergemaklik.

- Watergebruik word gereguleer.
- Dit bevat maatstawwe oor die finansiering van dienslewering.
- Dit maak voorsiening vir die aanstelling van 25 streekswateragentskappe.
- Dit waarborg 'n waterreserwe.
- Dit verskuif die klem van besproeiingsrade na watergebruikersverenigings.
- Dit stel 'n appélraad aan om waterdispute te besleg.
- Dit verseker dat waterprysverhogings in lyn sal wees met die waarde van water.
- Dit bepaal dat geen deel van Suid-Afrika se waterbronne meer as privaat beskou word nie.
- Dit skaf die ripariese stelsel af en vervang dit met 'n waterallokeringstelsel in openbare belang.
- Dit maak voorsiening vir 'n waterlisensiestelsel.
- Waterbestuur word afgewentel na laer bestuursvlakke.
- Waterbeheer word na staatsbeheerde agentskappe gedelegeer.
- Die regering word die trustee van die land se waterbronne.
- Water word slegs vir twee entiteite gewaarborg – individue en die natuur – ten einde die watersiklus aan die gang te hou.
- Dit herroep 108 waterverwante wette wat sedert 1914 gepromulgeer is, asook die Waterwet van 1956.
- Dit verdeel Suid-Afrika in 25 wateropvanggebiede (South Africa 1997b; Business Day 28 Januarie 1998; The Star 28 Januarie 1998; The Citizen 28 Januarie 1998, 8 April 1998, 9 Junie 1998; The Star 2 & 10 Februarie 1998; Die Volksblad 10 Februarie 1998; Die Burger 10 Februarie 1998).

Hierna het openbare verhore oor die nasionale waterwetsontwerp in Maart 1998 in Kaapstad gevolg. Skriftelike voorleggings is deur die belangegroepe hieronder gemaak (daar word later in dié hoofstuk verder uitgebrei op die inhoud van 'n seleksie van hierdie voorleggings): (raadpleeg Bylaag A in hierdie verband)

- Forest Industries Association (FIA)
- South African Sugar Association
- National Forestry Advisory Council
- Council of South African Banks (COSAB)
- Chemical and Allied Industries Association
- Rural Development Services Network
- Eskom
- Suid-Afrikaanse Landbou-unie (SALU) (SALU is sedertdien verander na Agri SA)
- South African Association of Water Boards
- Greytown & District Chamber of Commerce
- Umvoti Agricultural Society
- Business South Africa
- WNNR
- Ugu Streeksraad
- Universiteit van Kaapstad se Environmental Law Unit (na 'n werkskool in Stellenbosch)

- Jukskei River Catchment Water Quality Steering Committee
- KwaMbonambi Farmers and Timber Growers Association
- South African Institution of Civil Engineering (Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou Maart 1999).

Hierdie organisasies en belangegroepe verteenwoordig 'n breë spektrum watergebruikers uit die landbou-, sake-, bosbou-, akademiese en watersektor. 'n Gesamentlike voorlegging is ook deur COSATU en die South African Municipal Workers' Union (SAMWU) gemaak (COSATU 1998; raadpleeg Bylaag A in hierdie verband).

Mondelinge voorleggings is op 16 en 17 Maart 1998 in Kaapstad aan die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou deur die volgende belangegroepe gemaak:

- Charles van Veijeren namens die SALU (17 Maart 1998)
- Vincent Bath namens Rand Water (17 Maart 1998)
- M B P Edwards namens die Forest Industries Association (FIA) (17 Maart 1998)
- W Schafer namens die South African Association of Water Boards (17 Maart 1998)
- Stewart Grobler namens COSAB (16 Maart 1998)
- Yves Wanten namens die Rural Development Network Services (16 Maart 1998)
- Trevor Courtney namens Eskom (16 Maart 1998)
- Laurraine Lotter en B J Shipman namens Business South Africa (16 Maart 1998)
- Kenneth Creamer namens COSATU (16 Maart 1998)

- E Block namens die National Agricultural Marketing Council (16 Maart 1998) (Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou Maart 1999; raadpleeg Bylaag A in hierdie verband).

Daar is vroeër in hierdie hoofstuk verwys na individue, organisasies en belangegroepe betrokke by die samestelling van die IDRC (1994) se verslag, *Environment, Reconstruction and Development in the new South Africa*. Weinig van hierdie organisasies was drie tot vyf jaar later betrokke by die beleidproses hierbo bespreek. Moontlike verklarings hiervoor is die feit dat die IDRC verslag breër omgewingsvraagstukke aangespreek het. Individue betrokke by belangegroepe en organisasies is moontlik weg of werksaam in ander regeringsposte. Die lys van organisasies hierbo dui ook die gebrek aan deelname van organisasies soos die South African Local Government Association (SALGA), en organisasies uit landelike gebiede van, byvoorbeeld, die Wes-Kaap, Noord-Kaap, Noordwes en Oos-Kaap. Dit is immers die plaaslike owerhede wat uiteindelik waterbronne gaan bestuur en water- en sanitasiedienste gaan lewer. Geen bewaringsorganisasies betrokke by die bewaring van vleilande en riviere was byvoorbeeld hierby betrokke nie. Die World Wildlife Fund for Nature (WWF), natuurleweverenigings, Earthlife Africa, die EJNF en die Parkeraad het geen voorleggings gemaak nie. Dit is ook opvallend dat instellings soos die IDT, Mvula Trust, tradisionele leiers, die Landbank en die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika geen insette in die waterbeleidproses gelever het nie. Al hierdie instellings is op een of ander manier betrokke by ontwikkelingsvraagstukke waarin water 'n belangrike rol speel. Sakelui is deur NEDLAC betrek, maar daar is tog ander ondernemings en nywerhede wat ook nie deel van die beleidproses was nie.

Die proses het egter nie verloop sonder dat belangegroepe, publikasies en individue kommentaar en kritiek gelever het nie. Die volgende afdeling bespreek sodanige kritiek, veral teen die beleidproses en -voorstelle.

3.7 GESELEKTEERDE KOMMENTAAR EN KRITIEK TEN OPSIGTE VAN DIE BELEIDPROSES EN -VOORSTELLE VERVAT IN DIE NASIONALE WATERWETSONTWERP

In die proses om nuwe waterbeleid in Suid-Afrika te formuleer en uit te vaardig, het 'n verskeidenheid beleidakteurs en -gemeenskappe in die media kommentaar en kritiek op die proses en op beleidvoorstelle gelewer. Dit het die georganiseerde landbou, die media self, bedryfspublikasies, sakeinstellings en -organisasies, waterrade, politieke partye, regskenners, die bosboubedryf, landelike gemeenskapsontwikkelingsorganisasies en diensteorganisasies ingesluit. Dié kommentaar word hieronder kortliks weergegee. Bylaag A bevat afskrifte van die voorleggings. Hierdie afdeling bespreek die debatte oor die nasionale waterwetsontwerp in die Nasionale Vergadering op 9 Junie 1998 en 5 Augustus 1998. Die rede waarom hierdie kommentaar en kritiek ten opsigte van die nasionale waterwetsontwerp bespreek word en nie die kommentaar en kritiek ten opsigte van die waterdienstewetsontwerp nie, is omdat eersgenoemde waterbeleid, -bestuur en -eienaarskap drasties verander het. Die staat en die minister van Waterwese en Bosbou is onvergelykbare magte toegeken. 'n Verdere rede hou verband met die onverkrygbaarheid van voorleggings aan die portefeuljekomitee. Hoewel die beleidproses sedert 1994 meer deelnemend van aard is, is dit dikwels vir navorsers moeilik om inligting ten opsigte van voorleggings en besprekings van komitees te bekom. Hierdie probleem ten opsigte van toeganklikheid is ook deur ander navorsers aangedui. Raadpleeg, byvoorbeeld, Kotzé (1996a) en Van Wyk (1998a).

3.7.1 Georganiseerde landbou

Die kabinet se aanvaarding van die 28 fundamentele beginsels waarop die nuwe waterbeleid gebaseer sou word, het wye reaksie ontlok. Lede van die landbousektor het die beginsels verwerp op grond van hulle verlies aan waterregte. Die SALU het die minister in November 1996 besoek om oor die aangeleentheid te beraadslaag. Die Unie het op hierdie vergadering aangedring op vergoeding vir die verlies van sy lede se waterregte (Cape Times 21 November 1996). Hierdie verlies aan waterregte sou voortaan geld vir alle privaateienaars van waterbronne. Albei stukke wetgewing wat in hierdie beleidproses bespreek is, het weggedoen met die konsep

van privaateienaarskap van waterregte sonder vergoeding. 'n Lisensiestelsel is ingevoer in die wetsontwerp wat hier bespreek word. SALU het hierdie verlies aan waterregte weer in sy voorlegging as kommerwekkend beskou (Van Veijeren 1998; raadpleeg ook Bylaag A in hierdie verband).

In Maart 1996 het Minister Asmal 'n nuwe tariefbeleid ten opsigte van water uit staatswaterskemas aangekondig. 'n Algemene styging van 30% in die bestaande watertarief sou voortaan geld. Hierdie tariefbeleid is aangekondig as die eerste stap tot die ekonomiese prysvasstelling van water in Suid-Afrika wat deel sou uitmaak van 'n langtermynbeleid. Doeltreffende waterbestuur is van kritiese belang om genoeg water vir die toekoms te verseker. Die Landbou Koöperatiewe Besigheidskamer (LKB) het hierop gereageer en die tariefverhoging as onaanvaarbaar beskou. Die LKB het voorgestel dat 'n gedifferensieerde benadering ten opsigte van verskillende staatswaterskemas gevolg moet word. Daar is ook voorgestel dat daar na die privatisering van staatswaterskemas gekyk moet word (Rapport, 3 Maart 1996).

SALU het die wetsontwerp "versigtig optimisties" ontvang terwyl die National African Farmers' Union dit gunstig ontvang het (Business Day 28 Januarie 1998). Kritiek is ook teen die wetsontwerp uit regse Afrikaanse geledere uitgespreek (Die Afrikaaner 6 Februarie 1998).

Die landbousektor het sy kommer uitgespreek oor die feit dat besproeiingsboere onder die wetgewing sou ly. Die SALU was veral bekommerd oor die beperkte tydperke waarvoor lisensies toegeken kan word. Daar is ook aangevoer dat dit moontlik aan die minister te veel mag gee ten opsigte van die toekenning en bestuur van waterlisensies (Finansies & Tegniek 8 Mei 1998). Die SALU het ook melding gemaak dat dit die reg voorhou om die grondwetlikheid van die wetsontwerp te toets.

Die SALU en die FIA (waarna hieronder verwys word) het in 'n gesamentlike voorlegging beswaar aangeteken ten opsigte van die volgende aspekte van die Waterwet:

- "Limited duration of water use rights.
- Inadequate compensation provisions.

- Imposition of any type of water charges.
- Inadequate provision of the tradeability of water licences" (Van Veijeren Maart 1998).

Die Umvoti Agricultural Society het ook beswaar teen die wetsontwerp gemaak. Kritiek is uitgespreek teen die sogenaamde waterreserwe, die onbeperkte magte wat aan die minister van Waterwese en Bosbou toegeken word en die skeiding van water- en eiendomsregte. In hierdie geval word aangevoer dat "Those rights (eiendoms- en waterregte) were paid for with the purchase of the land" (Umvoti Agricultural Society Maart 1998).

3.7.2 Kritiek deur die media en bedryfspublikasies

Kritiek is ook deur die Afrikaanse dagblad, Die Burger (8 Februarie 1998), uitgespreek. Daar is aangevoer dat Minister Asmal ook selfs die reën kan nasionaliseer as hy sou voortgaan om watergebruik strenger te beheer, water duurder te maak en as ondergrondse water sy status as privaatbesit verloor.

Wood Southern Africa en Timber Times se April 1998 uitgawes het ook kritiek uitgespreek teen die wetsontwerp. Daar is gereken dat die voorstelle van die vernaamste bosboubedryfsorganisasies nie in ag geneem is nie. Bogenoemde publikasies het beweer dat min aandag geskenk is aan die insette van die Forest Industries Association (FIA). Die FIA se lede bestuur en beheer sowat 88% van die totale kommersiële bosaanplantings en sowat 95% van die totale primêre houtverwerkingsaanlegte in Suid-Afrika. Daar is verder aangevoer dat instansies soos die provinsiale landbou en bosbou portefeuljekomitee van KwaZulu-Natal nie geraadpleeg is nie, ten spyte van die feit dat sowat 'n miljoen landelike inwoners in die provinsie hulle bestaan uit bosbou maak. Die FIA was veral gekant teen die uitsondering van die bosboubedryf as 'n "bedrywigheid van stroomvloei-vermindering" met geen reg om daarteen appél aan te teken nie. Die FIA het voorts aangevoer dat daar met hierdie bepaling te kenne gegee is dat die gebruik van water deur die bosboubedryf onbillik, ongereguleer en skadelik is en daarom beheer moet word (Beeld 9 April 1998).

Kritiek teen die wetsontwerp is ook in redaksionele kommentaar in die Landbouweekblad (Die Burger 18 Junie 1998) en The Citizen (4 Junie 1998) uitgespreek. 'n Polemiek het in die Landbouweekblad ontstaan waarin 'n oud-regisman, 'n

waterkenner en die minister swaarde gekruis het oor die ou en nuwe stelsel. Die kern van die polemieë was oor die wegneem van eiendomsregte van watergebruikers. Kritiek is ook uitgespreek oor die feit dat die nuwe wetgewing nie 'n onafhanklike regsprekende gesag daarstel wat beheer oor die toedeling van water sal uitoefen nie (Insig Mei 1998; Die Burger 18 Junie 1998).

In redaksionele kommentaar het The Star (2 Februarie 1998) die volgende opmerkings oor die wetsontwerp gemaak:

"Kader Asmal's National Water Bill is a major departure from the principles of water and property law that have been accepted as the legal basis for the distribution of water in South Africa ... This new bill dispenses with the principle of riparian rights and strives to provide a new, fair and constitutional basis for water allocation. The other aspect of change is that the cost of water will rise to its true level, more expensive than today. Naturally there are fears that the new system will undoubtedly encumber the agricultural and industrial sector, elements of which may argue water is being nationalised ... Asmal has given assurances that this will not be the case. His challenge will be to ensure that while upholding the constitutional right of all South Africans to fresh and potable water, he is mindful of the trade-off between individual usage and demands of industry and agriculture. Both these sectors are important elements in South Africa's export ability and economic performance. While economic growth cannot be lightly sacrificed, the legislation is an attempt to balance growth with rights. The real challenge will be to implement the new system in such a way that neither loses heavily, but both gain."

The Citizen (4 Junie 1998) was egter meer krities in sy redaksionele kommentaar oor die wetsontwerp:

"Minister Kader Asmal's National Water Bill, which abolishes the concept of the ownership of water, infringes the property rights clause in the constitution and should not be allowed to become law. We therefore welcome the decision of opposition parties to challenge the Bill in the Constitutional Court. The National Party's argument - that water rights attached to property are an integral part of the value of that property - is especially valid in arid South Africa ... Mr Asmal deserves praise for what he has done to ensure that even the poorest communities have an adequate water supply. But in a free market economy hijacking privately owned resources or rights, is not the way to go about

it. If he is allowed to nationalise water, what is to stop other ministers doing the same with resources of which they are supposed trustees?"

3.7.3 **Kommentaar deur sakeinstellings en -organisasies**

Die Council of South African Banks (COSAB) het aangevoer dat dit nie alleen die watergebruik van kommersiële boere is wat beheer gaan word nie, maar alle gebruikers s'n. Die Raad reken ook dat die wet burokraties beheer sal word, wat 'n geweldige impak op eiendomspryse kan hê. COSAB stel dit as volg:

"The Bill proposes to vest all water rights in the Minister of Water Affairs, and the management of this total portfolio in the Director General: Water Affairs. We are concerned that this will introduce a new bureaucratic and administrative implementation programme beyond the resources and capabilities of the government, especially given its current budgetary priorities ...

[Section 3 of the Bill] effectively nationalises all water in the country ...

... The definitions and scope of the Bill are unclear [about] exactly what is intended ...

... We welcome this clause (S 23) which requires the government to pay compensation to water users where the Bill impacts on their economic situation ...

It is inevitable that this Bill will have a major impact on property values and investment, particularly in the agricultural sector ... The Bill is also silent on the critical issue of a viable free market in water usage rights, which could ameliorate some of the negative impacts of the proposals" (Grobler Maart 1998).

Volgens SABEK sal elke persoon in die land deur die wetgewing geraak word omdat individue nie meer op waterregte aanspraak kan maak nie. Dit gee dus die regering toegang tot die eiendom van enige persoon met waterbronne. Die wetsontwerp kan die internasionale mededingendheid van Suid-Afrikaanse nywerhede belemmer deur die hoë koste van water (Finansies & Tegniek 8 Mei 1998).

Die Kamer van Mynwese het sy kommer uitgespreek oor die reg om water uit myne te pomp wat deur die nuwe Waterwet heelwat duurder gemaak kan word (Finansies & Tegniek 8 Mei 1998).

Die Greytown & District Chamber of Commerce het aangevoer dat hierdie organisasie die wetsontwerp teenstaan aangesien dit blyk asof die wetsontwerp bosboubedrywighede wil inkort. Volgens die sekretaris van die kamer:

"Any reduction in timber would severely impact the labour market and cause further unemployment in our area ... We would urge your department to leave the forestry industry alone and concentrate on efforts on the storage and distribution of water that is currently going to waste" (Read Februarie 1998).

Business South Africa (BSA) stel dit in hulle voorlegging dat dit die "overwhelming majority of formal business in South Africa", waaronder die AHI, COSAB, die South African Foundation en SABEK, verteenwoordig. BSA som sy kritiek teen die wetsontwerp soos volg op:

- "Need to address the issue of equity.
- Principle of the Reserve.
- Need to comply with international requirements.
- Rationalisation and modernization of laws relating to water.
- Intention to introduce a pricing policy.
- Integrated catchment approach to water resource management.
- Development of a national water resource strategy" (BSA Maart 1998).

3.7.4 Kommentaar deur waterrade

In sy voorlegging aan die portefeuljekomitee, stel die South African Association of Water Boards (SAAWB) dit dat hierdie liggaam 'n aantal waterrade, waaronder Rand Water, Umgeni Water, Magalies Water, Bloem Water, Pelladri Water, Lepella Northern Water, en Mhlathuze Water, verteenwoordig. Hoewel die SAAWB die nuwe beleid verwelkom, betwyfel dit of die nuwe beleid aan die beginsels van goeie regering, soos effektiwiteit,

doeltreffendheid, volhoubaarheid, deursigtigheid, toeganklikheid, gelykheid, deelname en mededingendheid kan voldoen. Die vereniging voer ook aan dat die nuwe beleid uitvoerbaar moet wees. Dit bevraagteken die rol van waterrade soos in die wetgewing voorgestel aangesien definisies in die wetsontwerp onduidelik is in dié verband (SAAWB Maart 1998).

3.7.5 Kommentaar en kritiek deur politieke partye

Die NNP het in Junie 1998 aangedui dat dit gesprek voer met ander teenstanders van die wetsontwerp, met die oog om dit na die Grondwetlike Hof te verwys indien dit onveranderd aanvaar sou word. Die NNP, DP, IVP en VF het aanvanklik beplan om die wet deur die parlementêre proses op staatsonkoste na die Grondwetlike Hof te verwys in terme van Artikel 80 van die Grondwet. Hiervoor moes een derde van die parlamentslede teen die wetgewing stem. Die IVP het egter verkies om buite stemming te bly (*Die Burger* 19 Junie 1998). Die minister het hierop reageer dat hy die wet duidelik sou laat skryf, maar nie sal laat herskryf nie. Dit was sy reaksie na vergaderings met verteenwoordigers vanuit die georganiseerde landbou, die bosboubedryf, sakelui en Eskom. Die minister was ook in gesprek met die IVP se parlementêre kous oor die aangeleentheid nadat die IVP en VF uit die portefeuljekomitee gestap het toe daar oor die wetsontwerp gestem moes word (*The Star* 9 Junie 1998; *Cape Argus* 5 Junie 1998). In sy ontmoeting met die IVP het die minister partyverteenwoordigers verseker dat die wetsontwerp nie met die amakhosi en sy onderdane en hulle reg van toegang tot water wat oor hulle eiendom vloei, sou inmeng nie. Konsultasies is ook met die DP gehou oor aspekte van die wetsontwerp. Hierna is onduidelikhede aangespreek voordat die wetsontwerp na die NRP gaan. Minister Asmal was egter seker dat die wetsontwerp nie na die Grondwetlike Hof verwys sou word nie, aangesien hy verseker was van die ondersteuning daarvan deur die ANC in die Nasionale Vergadering (*Business Day* 9 Junie 1998; *Cape Times* 9 Junie 1998; *Die Volksblad* 9 Junie 1998; *The Citizen* 9 Junie 1998).

In teenstelling met die kommentaar en kritiek van ander politieke partye het die ANC in sy reaksie op die nasionale waterwetsontwerp die doelwitte en vernaamste kenmerke van die wetsontwerp beklemtoon. Daar is ook aangedui hoedat hierdie wetsontwerp van die 'apartheid wet' verskil. Die party voeg by dat die sleutel politieke boodskap van die wetsontwerp die volgende is:

- "The ANC is committed to ensuring that the basic needs of our people are met. The Bill is for the millions who have no access to clean water.
- The government is not the owner of water resources. Water resources are a public commodity which must be regulated to meet the interests of all users. So no part of our water resources will be regarded as private property.
- The ANC is committed to the sustainability of our natural resources and sound environmental management. That is why the Bill introduces an innovation, a reserve, which is that amount of water required to meet basic human needs and environmental needs.
- Our constitution obliges us to ensure that everyone has the right of access to sufficient water.
- The ANC is committed to the economic development of this country. This Bill will ensure that the economy is protected, that water is made available to create new business and that more jobs are provided. It will attract foreign investment by guaranteeing access to water resources with the assurance that there are measures to ensure the continued availability of water" (ANC 1998:1-2).

In die tweedelesingdebat oor die nasionale waterwetsontwerp op 9 Junie 1998 het William Duna van die ANC dit beklemtoon dat die wetsontwerp nie poog om waterbronne in Suid-Afrika te nasionaliseer nie. Hy het aangedui dat die wetsontwerp handel oor die beskikbaarheid van waterbronne in Suid-Afrika. Hy het dit ook beklemtoon dat die wetsontwerp gelykheid bevorder soos uiteengesit in die Grondwet (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4118-4120).

In dieselfde debat op 9 Junie 1998 het die Nuwe Nasionale Party aangevoer dat dit die doelwitte van die wetsontwerp ondersteun. Maans Nel van die NNP het aangevoer dat sy party se vernaamste punt van kritiek teen die wetsontwerp is dat die party dit as ongrondwetlik beskou dat waterregte van privaateienaars ontnem word. Die NNP se tweede beswaar is die sogenaamde vergoedingsklousule (Artikels 22(6) en 22(7)(b) van die wetsontwerp) (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4112-4118).

Jurie Mentz van die IVP het tydens dieselfde debat genoem dat sy party die nasionale waterplan en die ontwikkelingsplanne vir die bestuur van opvanggebiede

in die wetsontwerp ondersteun. Hierna het hy die volgende aspekte genoem wat vir die IVP van belang is in die debat oor die wetsontwerp:

- Die minister het nie tradisionele owerhede en leiers by die konsultasieproses betrek nie.
- Hy het kommer uitgespreek oor hoe die minister alle magte wat aan hom toegeken is ten opsigte van die wetsontwerp gaan uitoefen.
- Die persepsie dat slegs blanke watergebruikers water besoedel, moet verander.
- Die amakhosi of sy genomineerde moet 'n posisie in opvanggebiedstrukture beklee.
- Die IVP is bekommerd dat 'n groot burokrasie nodig gaan wees om die nuwe waterbeleid te implementeer.
- Hoe word watergebruik gemeet sonder dat korrupsie plaasvind?
- Die IVP stel 'n "national water utility act" voor wat nie magte in die hande van die minister plaas nie.
- Provinsies moet 'n inset lewer in die aanstelling van opvanggebiedbestuursagentskappe. Die minister moet slegs 'n finale aanstelling maak na konsultasie met die betrokke provinsie.
- Die wetsontwerp is onduidelik oor vergoedingsprosedures en die toekenning van lisensies.
- Die bedoeling van die minister ten opsigte van prysstrukture is onduidelik.
- Die minister behoort die bemarkbaarheid van waterlisensies te oorweeg.
- Die wetsontwerp is 'n verbetering op die vorige wet.

- Boere behoort nie geviktimiseer te word in die ANC se veldtog om die wetsontwerp te laat deurgaang nie. Daar is onsekerheid by sommige boere oor die beskikbaarheid van water vir voedselproduksie.
- Die IVP het ook sy kommer uitgespreek dat die minister die wetsontwerp moontlik as 'n "vote catcher" kan gebruik. Mentz het aangevoer dat die minister die persepsie wek dat die ANC, in plaas van die regering, die lewering van waterdienste en waterbestuur verseker.
- Die IVP ondersteun die wetsontwerp (*Hansard* 9 Junie 1998:kolom 4120-4124).

P W Grobbelaar van die Vryheidsfront het aangevoer dat die nasionale waterwetsontwerp onsekerheid in die besproeiings- en bosboubedryf bring. Die VF voer verder aan dat, volgens die party, die ANC-regering waterregte en -bronne in Suid-Afrika nasionaliseer (*Hansard* 9 Junie 1998:kolom 4127-4130).

3.7.6 Kritiek deur regskenners

Oud-regter A P Burger, 'n kenner van waterreg, het ook veral kritiek uitgespreek teen die instelling van 'n Waterappélraad wat deur die minister en die portefeuljekomitee aangestel sal word (*Insig* Junie 1998).

Dr. Jan Glazewski (na wie hierbo verwys is, in sy hoedanigheid as die koördineerder) en Francois du Bois van die *Environmental Law Unit* (ELU) van die Universiteit van Kaapstad het ook kommentaar gelewer. Die ELU het 'n voorlegging in samewerking met die WNNR gedoen. Daar is verwys na die volkregtelike aspekte van die kuswaters waarna die wetsontwerp verwys aangesien die wetsontwerp strydig voorkom met die *Law of the Sea Convention* van 1982. Daar is ook verwys na die definies van "aquifer", reserwe, hulpbron kwaliteit, vleilande en watergebruik (Du Bois & Glazewski 1998).

3.7.7 Kommentaar deur verteenwoordigers van die bosboubedryf

Daar is hierbo melding gemaak van die kommentaar van *Wood Southern Africa* en *Timber Times*. Ander verteenwoordigers van die bosboubedryf het ook voorleggings

gemaak. Die National Forestry Advisory Council het beswaar aangeteken teen die prys- en lisensiestelsel wat in die wetsontwerp voorgestel is (NFAC Maart 1998).

Die FIA het in sy voorlegging aangedui dat dit die volgende organisasies (wat sowat 88% van alle kommersiële bosbou ondernemings besit) verteenwoordig:

- Forestry Owners Association (FOA)
- South African Timber Growers Association
- South African Wattle Growers Association
- South African Lumber Millers Association
- Paper Manufacturers Association of South Africa
- South African Wood Preservers Association.

Die FIA het beswaar gemaak teen die volgende:

- “1. The divorcing of any rights to use water from property ownership without any form of compensation being payable should water use rights be withdrawn, curtailed or in any way affected.
2. The issuing of water licences for a limited period, up to a maximum of 40 years.
3. The imposition of a ‘resource conservation charge’ or a ‘run off reduction levy’ (i.e. rainfall tax)” (FIA Februarie 1998).

3.7.8 Kommentaar deur landelike gemeenskapsontwikkelingsorganisasies

Die Rural Development Services Network (RDSN) verteenwoordig vyftien landelike ontwikkelingsorganisasies in ses Suid-Afrikaanse provinsies. Die RDSN is die enigste organisasie wat 'n voorlegging gemaak het waarin elke bepaling van die wetsontwerp ondersteun is. Dit ondersteun die wetsontwerp op grond van die volgende beginsels:

- Water is 'n basiese mensereg.
- Ripariese waterregte moet uitgeskakel word.
- Water moet deur die regering gereguleer word.

Die RDSN stel dit in sy voorlegging:

"We applaud the fundamental principles of this Bill ... We also support fully the fundamental advance brought by the Bill that access to water will no longer [be] linked to land ownership"
(RDSN Maart 1998).

3.7.9 Kommentaar deur diensteorganisasies

Eskom lewer die volgende kommentaar op die wetsontwerp:

- Watergebruik in Suid-Afrika moet in die nasionale belang geskied.
- Daar moet vir die strategiese gebruik van water voorsien word.
- Die opwekking van elektrisiteit gebruik baie water en aangesien dit aan basiese behoeftes voorsien, kan dit nie as 'n beheerde aktiwiteit beskou word nie.
- Die koste van water behoort verduidelik te word (Morgan 1998).

3.7.10 Kommentaar deur die regering

Mediaberigte in Januarie 1998 was krities ten opsigte van die nasionale waterwetsontwerp. Die regering het hierop reageer toe Minister Asmal in Januarie 1998 die behoefte vir hervorming beklemtoon het deur na die skaars waterbronne in Suid-Afrika te verwys. In die debat oor die afskaffing van privaateienaarskap waarvoor die wetsontwerp voorsiening maak, het Minister Asmal aangedui:

"In a water stressed country, we cannot afford to have any water exclusively classed as private. The Bill ensures that all water is treated in an integrated way and subject to the same rules and regulations under the national government ... The Government is not the owner of the water resources. We're not nationalising anything. No one is the owner of

this unique and exquisite cycle of nature. Water resources are a public commodity which must be regulated to meet the interests of all users, whether they get their water from rivers, the sky or underground. So no part of the water resources of South Africa will be regarded as private property" (The Star; The Citizen 28 Januarie 1998).

Minister Asmal het aan die portefeuljekomitee in Februarie 1998 weer beklemtoon dat daar geen sprake van nasionalisering is nie:

"'n Uitgangspunt was dat die armste en welvarendste lede van die gemeenskap moet voel die wetgewing beteken vir hulle iets. Suid-Afrika sal teen 2020 'n waterkrisis beleef tensy almal saamstaan. Water vir elkeen is 'n basiese reg, maar die wetskrywers het ook gedink aan dié wat voorheen bevoordeel is. Die toekomstige winsgewendheid van die mense mag nie ondermyn word nie. Diegene wat benadeel is, is 'n prioriteit. Meer as 12 miljoen het geen formele waterverskaffing nie. Die prioriteit wat swart opkomende boere geniet, is nie net 'n bonus nie. Die bedoeling is om die landbou as produktiewe basis te vergroot deur die onderskatte vermoëns van swart landelike gemeenskappe te ontwikkel" (Die Burger 10 Februarie 1998).

In die tweedelesingsdebat oor die nasionale waterwetsontwerp op 9 Junie 1998 het Minister Asmal aangevoer dat hierdie "bill will radically alter the flow of water in South Africa." Hy het die wetsontwerp ook beskryf as "the most fundamental water law change in South African history ... this bill both codifies and gives legal force to the approaches of our national water policy which have already been so widely recognised." Die minister het in sy toespraak ook na sy kritici verwys. In antwoord op die redaksionele kommentaar van The Citizen waarna hierbo verwys is, het die minister gesê:

"Let us consider certain basic recommendations about water management that are inherent in this bill and see if they merit this description. They include the recommendation that the broader national interest takes precedence over the interests of the individual; that in conflicting claims, apportionment should be effected solely on the basis of how best to serve the national interest; where groundwater is overtaxed, further development must either be frozen or allowed only under strict permit; that forestry should accord with ministerial conservation directives; and that there should be a realistic pricing policy reflecting the underlying scarcities" (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4101-4105).

Hierna het Minister Asmal bygevoeg dat dié aanbevelings reeds in die 1970s gemaak is deur die Nasionale Partyregering (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4105-4106). Hy het verder gesê dat hy glo SALU, Eskom en BSA sal die wetgewing ondersteun (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4149) en dat "the hard line being taken here really does not reflect my dialogue with those 12 or 13 organisations" wat voorleggings aan die portefeuljekomitee gemaak het (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4149).

3.7.11 Invloed van die burgerlike samelewing op die beleidproses

Daar is in hoofstuk 2 verwys na die rol van nie-amptelike beleidakteurs in die beleidproses. Hierdie afdeling verwys na die deelname van sommige nie-amptelike beleidakteurs in die waterbeleidproses. Die vraag ontstaan egter of al die kommentaar en kritiek ten opsigte van die nasionale waterwetsontwerp by die nuwe wetgewing bygewerk sal word. Minister Asmal het aangedui dat hy "would consider amending his National Water Bill to make it clearer, but there was no possibility of a total rewrite of the measure" (The Star 9 Junie 1998). In reaksie hierop het Rob Lines van Eskom aangedui dat sy organisasie die wetsontwerp steun. SALU het, deur middel van Charles van Veijeren, aangedui dat die wetsontwerp steeds klousules bevat wat kommer wek (The Cape Times 9 Junie 1998).

Laurraine Lotter (1999), die uitvoerende beampte van BSA, het die volgende verklaar:

"BSA has had extensive constructive discussions with the Department and the drafting team during the drafting of the National Water Bill. Most of our concerns were dealt with in the final draft. We were disappointed that the concept of trading water rights was not explicitly dealt with and remain in disagreement with the Department on the way this matter was handled. We also expressed concern at the bureaucracy that the Bill would introduce. Subsequent regulations have not changed our view on this. Our overall conclusion is that the effort we put into participating in the process was worth it. The return on this effort is the final test for us and in this case the return was positive."

Jan Glazewski (1999), hoof van die Universiteit van Kaapstad se Environmental Law Unit verklaar dat hy in sy voorlegging beswaar aangeteken het oor die konsep 'kuswaters' in die wetsontwerp. Die gedeeltes in die wetsontwerp hieroor is uitgelaat in die finale wet (Wet 36 van 1998). Volgens Glazewski is dit vir hom

aanvaarbaar aangesien hy van mening is dat kuswaters onder die beheer en bestuur van die Departement van Omgewingsake en Toerisme moet staan.

Vanuit landbougeledere voer Nic Opperman (1999), Direkteur Hulpbronne van Agri SA aan dat sy organisasie konstruktief saam met die Departement van Waterwese en Bosbou werk. Hulle aanvaar die wetgewing, maar sekere areas wek kommer. Hieronder tel:

- die registrasieproses vir waterlisensies en die hersiening van hierdie lisensies elke vyf jaar;
- die waterprysstrategie waarvoor die wet voorsiening maak; nie alleen kan dit die koste van water verhoog nie, maar kan die minister ook bepaalde magte ten koste van gebruikers uitoefen;
- die wegdoening met die oewerbeginsel in waterbeleid wat verband hou met die wegdoening met privaateienaarskap van waterbronne in Suid-Afrika;
- die wegneem van waterregte sonder enige vergoeding aan grond- en watereienaars;
- die sukses, al dan nie, van die opvanggebiedbestuurstrukture;
- die toepassing van waterwetgewing na 1999; volgens Opperman (1999) het Minister Asmal stukrag aan die waterbeleidhervormingsproses gegee wat hy nie seker is of sy opvolger (Minister Kasrils) dit kan voortsit nie. Opperman reken dat die implementering en toepassing van die waterwetgewing sowat vyftien jaar kan neem. Hy het ook kommer uitgespreek oor die koste van die implementeringsproses;
- die ekonomiese bestuur en benutting van waterbronne in Suid-Afrika om vryemarkbeginsels toe te pas;
- die sogenaamde 'sonsak klousule' wat vir swart opkomende boere in die wetgewing vervat is.

Volgens Opperman (1999) is Agri SA steeds in konsultasie met die minister oor die implementering en toepassing van die Nasionale Waterwet. In hierdie verband word ook nou saamgewerk met BSA, verteenwoordigers van die suiker- en bosboubedryf en swart boereverenigings.

Dit wil voorkom of nie aan al die aspekte waarna in voorleggings verwys is, aandag gegee is nie. Die ANC as regerende politieke party het nie net 'n bepaalde politieke mandaat van sy kiesers nie, maar wil ook uitvoering gee aan die waardes van die organisasie. Wat wel duidelik is, is die openheid waarmee hierdie proses verloop het. Daar is deurentyd met belangegroepe beraadslaag soos in hierdie hoofstuk aangedui is. Die volgende afdeling verwys na die finale stadium in die waterbeleidproses, naamlik beleidaanvaarding.

Hierdie afdeling het gewys hoedat geselekteerde interaktiewe beleidnetwerke kommentaar gelewer het op die waterbeleidproses en -voorstelle. Die volgende afdeling verwys na die beleidaanvaarding. Dit wil egter voorkom of min van die kommentaar en voorstelle wat deur die organisasies gemaak is waarna hierbo verwys is, in die wetgewing vervat is.

3.8 BELEIDAANVAARDING

Met 'n byeenkoms van 'n uitgebreide openbare komitee op 9 Junie 1998 waartydens die tweedelesingsdebat van die wetsontwerp plaasgevind het, het lede die geleentheid gehad om oor die wetsontwerp te stem. Die NNP, DP en VF het daarteen gestem (*Hansard* 9 Junie 1998:kolom 4101-4152). Op 5 Augustus 1998 is die wetsontwerp weer in die Nasionale Vergadering bespreek nadat dit aan die NRP voorgelê is. Die wetsontwerp is na 'n stemming van 213 stemme teen 49 aanvaar. Dit is teengestaan deur die NNP, DP en VF. Die IVP het dit ondersteun (*Hansard* 5 Augustus 1998:kolom 4858-4865). Die Nasionale Waterwet van 1998 is in Desember 1998 onderteken.

Hoofstuk 1 van die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) bevat die fundamentele beginsels van die wet waarvan volhoubaarheid en billikheid die vernaamste is. Melding word gemaak van die behoeftes van die huidige geslag Suid-Afrikaners,

sowel as dié van toekomstige geslagte. Die finale verantwoordelikheid hiervoor berus by die nasionale regering en is gebaseer op die beginsels wat in die Grondwet uiteengesit is.

Artikel 2 van die wet bevat die doel van die wet, naamlik om te verseker dat Suid-Afrika se waterbronne beskerm, gebruik, ontwikkel, bewaar, bestuur en beheer sal word op wyses wat 'n aantal faktore in ag neem:

- die voorsiening in die basiese menslike behoeftes van huidige en toekomstige geslagte;
- die bevordering van billike toegang tot water;
- die regstelling van die gevolge van rasse- en geslagsdiskriminaise van die verlede;
- die bevordering van die doeltreffende, volhoubare en voordelige gebruik van water in die openbare belang;
- die fasilitering van sosiale en ekonomiese ontwikkeling;
- die voorsiening in die groeiende vraag na water;
- die beskerming van water- en verwante ekosisteme en hulle biologiese verskeidenheid;
- die vermindering en voorkoming van besoedeling en degradering van waterhulpbronne;
- die nakoming van internasionale verpligtinge;
- die bevordering van damveiligheid; en
- die bestuur van vloede en droogtes.

Die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) bevat ook bepalings ten opsigte van die volgende:

- waterbestuurstrategieë op nasionale- en opvanggebiedvlak (deel 1 en 2 van hoofstuk 2 van die wet);
- die beskerming van waterhulpbronne deur middel 'n klassifikasiestelsel vir waterhulpbronne en die oogmerke van hulpbrongehalte (deel 1 en 2 van hoofstuk 3);
- aspekte ten opsigte van die bepaling van die waterreserwe (deel 3 van hoofstuk 3);
- besoedelingvoorkoming (deel 4 van hoofstuk 3);
- algemene beginsels vir die gebruik van water (deel 1 van hoofstuk 4), die voorwaardes waarvolgens lisensies toegeken word (deel 2), bestaande wettige watergebruike (deel 3), stroomvloeiverminderingsbedrywighede (deel 4), beheerde bedrywighede en magtigings (deel 5 en 6), die prosedure vir individuele aansoeke om lisensies (deel 7), die verpligte aansoeke om lisensies vir watergebruik ten opsigte van 'n spesifieke hulpbron (deel 8), die hersiening van lisensies (deel 9) en bepalings ten opsigte van oortredings (deel 10);
- finansiële bepalings (hoofstuk 5);
- algemene bevoegdhede en pligte van die minister en sy direkteur-generaal (hoofstuk 6);
- die instelling en bedryf van opvanggebiedbestuursagentskappe (hoofstuk 7);
- watergebruikersverenigings (hoofstuk 8);
- advieskomitees (hoofstuk 9);
- internasionale waterbestuur (hoofstuk 10);

- staatswaterwerke (hoofstuk 11);
- die veiligheid van damme (hoofstuk 12);
- toegang en regte op grond en serwitude (hoofstuk 13);
- aspekte van nasionale moniteringstelsels (hoofstuk 14);
- appèlle en geskilbeslegting (hoofstuk 15);
- misdrywe ten opsigte van water (hoofstuk 16); en
- oorgangsbepalings ten opsigte van aanspreeklikheid, bevoegdhede en magtigings (hoofstuk 17).

Die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) bevat ook sewe bylaes oor die toelaatbare gebruik van water, prosedures ten opsigte van serwitude, bevoegdhede van opvanggebiedbestuursagentskappe, die bestuur en beplanning van waterbestuursinstellings, 'n modelgrondwet vir 'n watergebruikersvereniging, die watertribunaal en die sowat tagtig wette wat deur die Nasionale Waterwet herroep is (Wet 36 van 1998).

3.9 SAMEVATTING

Hierdie hoofstuk het die openbare beleidproses ten opsigte van nuwe waterwetgewing in Suid-Afrika sedert 1994 bespreek. 'n Kort historiese oorsig oor die ontwikkeling van waterbeleid voor 1994 het getoon dat die sosiale dimensie van water verwaarloos is. Soos reeds in hoofstuk 2 aangedui is, het die ANC-regering die HOP as sy sosiale transformasiebeleid toegepas. Hoofstuk 3 het die fases in die beleidproses ten opsigte van water bespreek:

- Die plasing van die vraagstuk op die beleidagenda: Hierdie fase is gekenmerk deur die bydraes en betrokkenheid van 'n verskeidenheid beleidgemeenskappe en -netwerke.

- **Beleidformulering:** Hier is aangetoon dat wye konsultasie en openbare deelname plaasgevind het in die beleidformulering.

Tabel 15 hieronder bied 'n grafiese uiteensetting van die beleidstroom ten opsigte van waterbeleid in Suid-Afrika sedert 1994 tot 1999. Hierdie beleidstroom is in hoofstuk 2 bespreek en in hierdie hoofstuk van toepassing gemaak.

Teen die agtergrond van die bespreking van hierdie fases sal aspekte van beleidimplementering en -evaluering in hoofstuk 4 bespreek word.

TABEL 15
**DIE BELEIDMAKINGSTROOM TEN OPSIGTE VAN WATERBELEID IN SUID-
 AFRIKA (1994-1999): 'N GESELEKTEERDE TOEPASSING VAN BOOYSEN &
 ERASMUS (1998:242)**

Beleidfase	Probleemidentifisering (besprek in hoofstuk 3 hierbo. Hierdie fase lei tot c 1993/4)	Plasing van vraagstukke op die agenda (hierbo in hoofstuk 3 besprek. Fase duur tot c 1995)	Beleidsdeliberering (hierbo in hoofstuk 3 besprek. Hierdie fase dek 1996 tot c 1997)	Beleidsaanvaarding (Hierdie fase is hierbo besprek en dek die periode 1997 tot 1998)	Beleidsimplementering (Hierbo besprek. Dek die periode tot 1999)	Aanhoudende beleidskies (1999 en daarna.)
Beleidakteurs	NEAC, Konferensie vir 'n Demokratiese Toekoms Earthlife Africa inisiatiewe ANC as organisasie	IDRC Kabinet Minister Asmal ANC as regerende party Organisasies betrokke by die opstelling van IDRC dokumente Portefeuljekomitee	Kabinet Minister Asmal ANC as regerende party NEDLAC Organisasies hierbo genoem Portefeuljekomitee Nasionale Vergadering NRP Organisasies hierbo genoem wat voorleggings gemaak het	Kabinet Minister Asmal ANC as regerende party NEDLAC Organisasies hierbo genoem Portefeuljekomitee Nasionale Vergadering NRP Organisasies hierbo genoem wat voorleggings gemaak het	DWB personeel	→
Deelnemende invloede	Bevinding van nasionale wateropname		36 werkskole tydens Water Law Review Process Consultative Conference in Oos-London NEDLAC ooreenkoms		Terugvoering van gemeenskappe	→
Beleidsklaringshuise	IDRC IDT Raad vir die Omgewing ANC as politieke beweging Departement van Waterwese en Bosbou	Wêreldbank LAPC Minister Asmal se strategiese bestuursplan	NEDLAC DWB WNK HOP Kantoor	Kabinet Nasionale Vergadering Portefeuljekomitee NRP	DWB Provinsiale en plaaslike regerings	→
Dokument-fase	Omgewingsbeleid dokumente deur ANC, PAC en IVP Presidentsraadverslag HOP Besprekingsdokument Raad vir die Omgewing se verslag, Omgewing in die nuwe Suid-Afrika	Interimgrondwet HOP witskrif Dokument van die IDRC hierbo besprek	HOP Water Law Principles Witskrif oor nasionale waterwet 28 Fundamental principles and objectives for a new water law for South Africa	Wetsontwerp op waterdienste	Wet op Waterdienste Nasionale Waterwetsontwerp Nasionale Waterwet	→

HOOFSTUK VIER

OPENBARE BELEIDIMPLEMENTERING EN -EVALUERING IN SUID-AFRIKA (1994-1999): 'N VOORLOPIGE OPNAME

4.1 INLEIDING

Daar is in hoofstuk 3 verwys na die beleidproses ten opsigte van watervraagstukke in Suid-Afrika sedert 1994. Daar is ook aangetoon hoedat verskeie beleidgemeenskappe en -netwerke by die proses betrokke was. Hierdie hoofstuk poog om die implementering van die nuwe waterbeleid te beskryf, en ook om in hierdie vroeë fase die beleid te evalueer en die impak daarvan te probeer bepaal. Daar is in hoofstuk 3 aangedui dat die Nasionale Waterwet van 1998 en die Wet op Waterdienste van 1997 in die parlement aanvaar is. Hoewel die regering reeds sedert 1994 sekere aspekte rakende die waterbeleid, soos vervat in die HOP, geïmplementeer het, is al die aspekte van die Nasionale Waterwet ten tye van die afhandeling van hierdie navorsing (November 1999) nog nie geïmplementeer nie.

Daar is in hoofstuk 1 verwys na beleidanalise en -evaluering. Soos Dunn (1994:403-404) aandui, verskaf beleidevaluering antwoorde op die vraag watter verskil 'n bepaalde openbare beleid maak. Die vernaamste kenmerk van beleidevaluering is nie feite nie (dat iets bestaan, byvoorbeeld), of 'n verduideliking van optrede nie (wat moet gedoen word?), maar eerder een van waardes (wat was die waarde van die beleid?, was dit van enige waarde?). Volgens Jenkins (in Parsons 1995:461) is die studie van beleidimplementering:

"a study of change: how change occurs, possibly how it may be induced. It is also a study of the micro-structure of political life; how organisations outside the political system

conduct their affairs and interact with one another; what motivates them to act in the way they do; and what might motivate them to act differently."

Die beleidproses loop nie ten einde sodra 'n beleid aanvaar is nie. In hierdie verband is daar in hoofstuk 3 verwys na Minister Asmal (1994) se uitspraak dat: "The final chapter on policy on any matter is never written." Anderson (in Parsons 1995:462) voeg hierby: "policy is being made as it is being administered and administered as it is being made."

Beleïdimplementering is die proses waardeur die bedoelings en oogmerke van beleidsmakers in optrede en uitsette verander word. Kotzé (1989:196) identifiseer drie fases in die implementeringsproses, naamlik:

- die omskakeling van regeringsbeleid na implementeringsbeleid;
- die omskakeling van implementeringsbeleid na administratiewe beleid; en
- toesig oor implementeringsbeleid.

Die vernaamste instrumente vir beleidimplementering is:

- **Wetgewing:** Daar is in hoofstuk 2 verwys na die generiese openbare beleidproses in Suid-Afrika. Hoofstuk 3 het die proses ten opsigte van waterbeleid in Suid-Afrika en die uiteindelijke aanvaarding van die Nasionale Waterwet in 1998 en die Wet op Waterdienste van 1997 bespreek. Hierdie wet vorm die basis van die regering se waterbeleid.
- **Die lewering van dienste:** Daar is in hoofstuk 2 daarna verwys dat die HOP beoog om sekere basiese dienste aan Suid-Afrikaners te verskaf. Hierdie hoofstuk verwys na die lewering van waterdienste ingevolge die Nasionale Waterwet van 1998, die Wet op Waterdienste van 1997 en die HOP.
- **Belasting:** Daar kon tot op datum nog geen aanduiding gevind word dat waterbelasting, waarvoor daar in die Nasionale Waterwet van 1998 en die Wet op Waterdienste van 1997 voorsiening gemaak is, gehef is nie.
- **Aansporings:** Daar is ook geen aanduiding van enige vorm van aansporing in hierdie verband nie (Dunn 1994:405-406).

Clarke (1995:233-236) verwys egter na ander instrumente van beleidimplementering. naamlik direkte polisiëring, dwang, afpersing, oorreding, die toepassing van druk om hervorming te weeg te bring, en die afdwing van waardes. Hierdie hoofstuk volg egter die instrumente van Dunn (1994:405-406) soos hierbo bespreek.

Beleidevaluering het die volgende kenmerke:

- Dit het 'n waarde-fokus - wat is die waarde van 'n bepaalde beleid?
- Interafhanklikheid bestaan tussen feite en waardes.
- Dit het 'n verlede- en toekomsgerigte oriëntasie.
- Waardedualiteit kom voor (Dunn 1994:405-406).

Die funksie van beleidevaluering is om inligting oor beleiduitvoering en -prestasie te verskaf ten opsigte van watter behoeftes, waardes en geleenthede deur 'n bepaalde beleid gerealiseer is. Evaluering dui aan in watter mate bepaalde doelwitte en oogmerke bereik is. 'n Tweede funksie van beleidevaluering is dat dit bydra tot die verduideliking en vorming van waardes wat onderliggend aan bepaalde beleidsdoelwitte is. 'n Derde funksie is dat dit kan bydra tot die toepassing van ander beleidanalitiese metodes, waaronder probleemstrukturering en aanbeveling. Inligting ten opsigte van ontoereikende beleiduitvoering kan ook bydra tot die herstrukturering van beleidvraagstukke en -alternatiewe (Dunn 1994:405-406).

Daar is in hoofstuk 1 aangedui dat daar onderskei kan word tussen verskillende tipes openbare beleid. Lowi se klassifikasie, onder andere, berus op die impak van openbare beleid op die samelewing. Die eerste kategorie is verspreidende (distributive) beleid en verwys na die feit dat beleid sigbare voordele vir groepe of individue inhou. Hieronder tel regeringssubsidies vir navorsing en ontwikkeling. Beleid het ook 'n regulerende impak deur middel van die regulering van keuses wat individue of groepe in 'n samelewing kan uitoefen. Die staat het toenemend 'n rol in regulering – ook ten opsigte van toegang tot waterbronne in Suid-Afrika: wie het toegang, waar, wanneer en hoe? Beleid het ook 'n herverspreidingsimpak (redistributive). Dit sluit 'n regering se pogings in om die allokering van welvaart en

hulpbronne onder verskillende groepe te manipuleer (Booyesen & Erasmus 1998:224).

Hierdie studie argumenteer, soos Booyesen en Erasmus (1998:228), dat elemente van die élite-, politieke sisteem-, pluralistiese- en klasbenadering van toepassing is op die analise van die waterbeleidproses en -implementering in Suid-Afrika. Enkele van hierdie benaderings is in hoofstuk 1 beskryf. Ingevolge die élitebenadering is dit die kabinet wat finaal die beleidagenda saamstel. Tog is daar in hoofstuk 2 verwys na die rol wat die ANC en sy alliansiegenote speel. Elemente van 'n pluralistiese benadering is dus ook teenwoordig, soos in hoofstuk 3 en deur Wessels (1998:70-81) aangedui, in die wedywering tussen verskillende vlakke van politieke invloed en beleidmaking binne die politieke sisteem.

Hierdie afdeling het verwys na die beleidevaluering en -implementering, asook die instrumente daarvan. Die volgende afdeling ondersoek die maatstawwe vir beleidevaluering.

4.2 MAATSTAWWE VIR BELEIDEVALUERING

Inligting oor die sukses, al dan nie, van 'n bepaalde beleid kan deur verskeie benaderings verkry word. Volgens Parsons (1995:545) maak beleidanalise van 'n aantal benaderings of tegnieke gebruik:

- tegnieke wat die voor- en nadele van 'n beleid vergelyk met die nut daarvan;
- tegnieke wat prestasie beoordeel; en
- tegnieke wat gebruik maak van eksperimente om beleid en programme te evalueer.

Dunn (1994:282-289, 405) verwys na die volgende maatstawwe:

- Die doeltreffendheid van 'n bepaalde openbare beleid. Die vraag is hier of die verwagte waarde-uitset bereik is. Die doeltreffendheid van 'n beleid word dikwels bepaal in terme van die eenhede van produkte of dienste in terme

van die monetêre waarde daarvan. 'n Doeltreffende waterbeleid sedert 1994 is een wat meer mense toegang tot water van gehalte sou gee op 'n volhoubare manier. Watervoorsiening is in terme van die HOP beskou as 'n verwagte waarde-uitset.

- *Vaardigheid* verwys na die poging wat noodsaaklik is om 'n mate van doeltreffendheid te bereik. Vaardigheid word dikwels gemeet in terme van die koste per eenheid van die produkte of diens. 'n Beleid wat die doeltreffendste is teen die laagste koste is die vaardigste of geskikste beleid.
- *Geskiktheid* verwys na die mate waarin 'n gegewe vlak van doeltreffendheid behoeftes, waardes en geleenthede bevredig wat aanleiding tot die beleidvraagstuk gegee het.
- *Regverdigheid* is nou verbonde aan die wetlike en sosiale rasionaal, en verwys ook na die verspreiding van effek en poging tussen verskillende groepe in 'n samelewing. 'n Regverdige beleid is een waarin die dienste en koste gelyk onder 'n bepaalde gemeenskap verdeel word.
- *Verantwoordbaarheid* verwys na die mate waarin beleid die behoeftes, voorkeure en waardes van bepaalde groepe in ag neem en verseker.
- *Gepastheid* verwys na die waarde van bepaalde beleidsdoelwitte, in antwoord op die vraag of die doelwitte van 'n bepaalde beleid waardevol is.

Beleidevaluering plaas die klem op die gevolge van openbare beleid. Ander definisies (Dye 1995:320-321) hiervan sluit die volgende in:

"The assessment of the overall effectiveness of a national programme in meeting its objectives, or assessment of the relative effectiveness of two or more programmes in meeting common objectives."

"The objective, systematic empirical examination of the effects that ongoing policies and public programmes have on their targets in terms of the the goals they are meant to achieve."

Dye (1995:321) verwys ook na die gevolge of impak van 'n bepaalde beleid.

Impak verwys na:

- die impak van beleid op 'n bepaalde teikensituasie of -groep;
- die oorspoeleffek van beleid en die impak daarvan op groepe en situasies anders as die beplande teikengroep en -situasie;
- die onmiddellike en toekomstige impak van beleid;
- die direkte koste van 'n beleid;
- die indirekte koste van 'n beleid; en
- die voor- en nadele van 'n bepaalde beleid wat in beide simboliese en sigbare impak gemeet moet kan word.

Hierdie hoofstuk volg 'n retrospektiewe benadering tot beleidanalise deur 'n evaluering te doen nadat sekere aspekte van die beleid of die beleid in sy geheel geïmplementeer is. Daar bestaan egter enkele beperkings ten opsigte van beleidevaluering, ook in die Suid-Afrikaanse konteks:

- Sommige beleidvraagstukke is onoplosbaar.
- Die verwagtinge van die gemeenskap kan soms die regering se vermoë om uitsette te lewer, oortref.
- 'n Beleid wat 'n vraagstuk op een gebied oplos, mag 'n probleem in 'n ander veroorsaak.
- Dit is soms onmoontlik om sommige sosiale vraagstukke te beveg. Selfs al wil 'n regering verstedeliking beveg, kan dit nie 'n persoon verbied om na 'n stad toe te trek sonder om korrektiewe maatreëls aan te wend nie.
- Gemeenskapsvraagstukke is dikwels kompleks en 'n bepaalde beleid sal nie noodwendig die vraagstuk oplos nie.
- Beleidimplementering is dikwels 'n duur proses.

- Inligting is dikwels 'n probleem deurdat 'n gebrek daaraan kan lei tot onvoldoende beleidmaking, terwyl 'n oorvloed daarvan dikwels die vraagstuk kan verdrink.
- Sommige vraagstukke is nie kwantifiseerbaar nie.
- 'n Beleid moet in harmonie met die openbare belang wees. Dit is egter dikwels moeilik om openbare belang te definieer.
- Beleidanalise waarborg nie noodwendig verbetering ten opsigte van 'n bepaalde vraagstuk nie. Beleidanalise kan slegs tot verbetering lei indien dit:
 - aan beleidmakers bekendgestel word;
 - deur beleidmakers as geldig en relevant beskou word; en
 - lei tot nuwe beleid en programme wat deur die regering geïmplementeer word (Roux et al. 1997:150-151).

Daar bestaan verskillende maatstawwe om die sukses, al dan nie, van 'n bepaalde openbare beleid te meet. Enige openbare beleid het bepaalde gevolge. Dit gebeur ook dat daar dikwels beperkings ten opsigte van beleidevaluering bestaan, soos hierbo aangedui. In hoofstuk 2 is aangedui watter spesifieke beleidbeperkings sedert 1994 sigbaar was. Die volgende afdeling bespreek die beloftes ten opsigte van water wat in die periode kort voor en na 1994 gemaak is.

4.3 BELEIDBELOFTES TEN OPSIGTE VAN WATER

Daar is in hoofstuk 2 verwys na die HOP en water in Suid-Afrika. Die HOP se slagspreuk, "water security for all", beklemtoon die reg van toegang tot skoon water van elke Suid-Afrikaner. Soos Tabel 16 hieronder aandui, het die HOP die volgende beleidsdoelwitte en tydskele uiteengesit:

- die reg tot water van elke Suid-Afrikaner;
- die voldoening aan elke persoon se gesondheids- en funksionele behoeftes;
- die verhoging van landbou-uitsette; en

- ondersteuning van ekonomiese ontwikkeling.

TABEL 16
HOP RIGLYNE VIR DOELTREFFENDE EN GESKIKTE WATERVOORSIENING IN
SUID-AFRIKA

HOP paragraaf	Tydskaal	Diensvlak
2.6.6	Korttermyn	Doeltreffende fasiliteite 20-30 liter per persoon per dag binne 'n radius van 200 meter van die huishouding deur middel van 'n water en sanitasieprogram
2.6.7	Mediumtermyn	Verbeterde voorsiening op huishoudelike vlak 50-60 liter per persoon per dag
2.6.8 2.6.9	Langtermyn	Die voorsiening van toegang tot water en sanitasie vir elke Suid-Afrikaner deur middel van konsultasies met plattelandse waterkomitees.

Bron: ANC (1994:28-31)

Die HOP verwys ook na die volgende as beleidsdoelwitte:

- 'n nasionale tariefstruktuur;
- bestuursinstellings vir opvanggebiede;
- die rol van plaaslike owerhede in waterbestuur;
- die opdatering en hersiening van bestaande waterwetgewing; en
- die nakoming van Suid-Afrika se internasionale verpligtinge ten opsigte van water (ANC 1994:30-31).

Hoewel daar nie kritiek teen hierdie tydskaal opgespoor kon word nie, is dit duidelik dat die regering nie aan hierdie beloftes kon voldoen nie. Die sluiting van die HOP Kantoor is een van die vernaamste oorsake hiervan. Soos Michie en Padayachee (1998:630-631) aandui, was die lewering van dienste in die eerste jare

van die ANC-regering "painfully slow". Daar kan waarsynlik drie redes hiervoor aangevoer word:

- finansiële onbekostigbaarheid van sosiale transformasie;
- burokratiese onbevoegdheid, waaronder die onbevoegdheid van die HOP Kantoor om beleid te koördineer; en
- grootskaalse korrupsie in sekere dele van Mpumalanga, die Oos-Kaap en die Noordelike Provinsie.

Daar is in hoofstuk 3 verwys na 'n aantal beleidrelevante dokumente waarin die regering bepaalde beleidbeloftes nagekom het. So, byvoorbeeld, verwys die *White Paper on Water Supply and Sanitation Policy* na hervormings ten opsigte van waterbronallokasie en die ontwikkeling van sanitasiegeriewe. Hierdie witskrif stel dit duidelik dat die doel hiervan is om alle ongelykhede in die toegang tot watervoorsiening en sanitasiedienste in Suid-Afrika te beëindig (South Africa 1994b:2-4). Hierdie doelwitte is later vervat in die *Wet op Waterdienste* van 1997. Die beleidproses ten opsigte hiervan is in hoofstuk 3 bespreek. Daar is ook melding gemaak van die oogmerke en inhoud van die wet.

In hierdie verband geld dieselfde vir die witskrif en die daaropvolgende *Nasionale Waterwet* van 1998 wat ook in hoofstuk 3 bespreek is. Dit is egter van belang om aan te dui dat hierdie wetgewing, wat die hoekstene van die regering se nuwe waterbeleid is, gebaseer is op die 28 fundamentele beginsels en oogmerke vir nuwe waterwetgewing in Suid-Afrika. Hierdie beginsels is in hoofstuk 3 genoem. Tabel 17 hieronder is 'n opsomming van die toepassing van hierdie beginsels in waterwetgewing na 1994.

Die *Waterwet* van 1956 bevat, na aanbeveling van 'n 1970 kommissie van ondersoek oor wateraangeleenthede, 'n aantal fundamentele beginsels (*Department of Water Affairs and Forestry* 1986:10.2-10.9). Hierdie beginsels is:

- Water word toenemend as 'n skaars hulpbron beskou.
- Die sentrale regering oefen oorkoepelende beheer uit oor wateraangeleenthede.

- 'n Onderskeid word tussen publieke en private water gemaak.
- Die doel van die Departement van Waterwese is om die beskikbaarheid en voorsiening van water op 'n nasionale basis te verseker.
- Water is 'n nasionale bate en van nasionale belang.
- Die beginsel van gesamentlike gebruik geld.
- Suid-Afrika onderskryf die Helsinki-reëls ten opsigte van die bestuur en beheer van internasionale waterbronne.
- 'n Nasionale waterbestuurstrategie bevorder die beginsel van gesamentlike gebruik.
- 'n Holistiese benadering word ten opsigte van waterbestuur gevolg.
- Waterbronne moet beskerm en bewaar word.
- Waterbestuur moet nasionale ekonomiese beplanning in ag neem.
- Waterbestuur vind plaas teen die agtergrond van nasionale ontwikkelings en desentralisasieprogramme.
- 'n Vennootskap bestaan tussen die departement en watergebruikers.
- 'n Nasionale waterbeleidadvieskomitee gaan aangestel word om die minister van advies te bedien.
- Waterbestuur in die toekoms sal afhanklik wees van navorsing op hierdie gebied.
- Die publikasie van witskrifte bied die geleentheid vir die publiek om deel te neem aan die beleidproses.
- Die departement se gesag word in sommige gevalle afgewentel na water- en besproeiingsrade en streekdiensterade.
- Sommige aktiwiteite van die departement gaan geprivatiseer word.
- Waterallokasie word op vryemarkbeginsels gebaseer.

- Groter regeringsinmenging is onafwendbaar ten tye van groot waterskaarste.

Dit is duidelik dat enkele van die beginsels hierbo ooreenstem met die beginsels wat na 1994 neergelê is.

TABEL 17

**'N VEREENVOUDIGDE TOEPASSING VAN DIE 28 FUNDAMENTELE
BEGINSELS EN OOGMERKE VIR NUWE WATERWETGEWING IN SUID-
AFRIKA SOOS IN HIERDIE STUDIE BESPREEK**

Sleutel:

- ✓ - Beginsel is vervat of toegepas
- ✗ - Beginsel is nie vervat of toegepas nie en/of beginsel is nie van toepassing nie.

Beginsel	Wet op Waterdienste van 1997	Nasionale Waterwet van 1998
1 Onderhewigheid aan die Grondwet van 1996	✓	✓
2 Alle water 'n gemeenskaplike bron	✓	✓
3 Geen eienaarskap van water; slegs 'n reg	✓	✓
4 Ligging van waterbron gee nie gebruiksvoorkeur	✓	✓
5 Elemente van watersiklus interafhanklik	✓	✓
6 Verspreiding van water in watersiklus erken en aanvaar	✓	✓
7 Doel van bestuur om volhoubaarheid te verseker	✓	✓
8 Water benodig vir behoeftes sal bewaar word	✓	✓
9 Hoeveelheid water nodig vir menslike gebruik sal bewaar word	✓	✓
10 Water in beginsel 9 genoem, sal voorkeur geniet	✓	✓
11 Internasionale waterbronne sal vredeliewend bestuur word	✓	✓
12 Nasionale regering is bewaarder van Suid-Afrika se waterbronne	✓	✓
13 Regering verseker ontwikkeling, toedeling en bestuur van water	✓	✓
14 Waterbestuur so gedoen dat alle gebruikers gelyke toegang daartoe het	✓	✓
15 Watergehalte en -hoeveelheid is interafhanklik en word so bestuur	✓	✓
16 Ekonomiese oorwegings sal in ag geneem word in waterbestuur	✓	✓
17 Waterbronontwikkeling in pas met breë benadering ten opsigte van omgewingsbestuur	✓	✓
18 Grondgebruik sal gereguleer word om waterbestuur te bevorder	✓	✓
19 Magtiging om water te gebruik sal betyds gegee word	✓	✓

Beginsel	Wet op Waterdienste van 1997	Nasionale Waterwet van 1998
20 Sekere voorwaardes geld vir die magtiging om water te gebruik	✓	✓
21 Ontwikkeling en bestuur van waterbronne sal geskied sonder om lewe en eiendom in gevaar te stel	✓	✓
22 Verstaanbare institusionele raamwerk vir waterbestuur	✓	✓
23 Opvanggebiede en plaaslike owerhede sal betrokke wees by verantwoordelikheid vir ontwikkeling, toedeling en bestuur van waterbronne	✓	✓
24 Waterbestuurstelsel sal deur begunstigdes in stand gehou word	✓	✓
25 Reg van toegang van alle burgers tot basiese dienste sal ondersteun word	✓	✓
26 Waterdienste sal gereguleer word	✓	✓
27 Waterdienste sal in pas wees met die doelwitte van waterhulpbronbestuur	✓	✓
28 Watermonopolieë sal voorkom word	✓	✓

Bronne: Nasionale Waterwet van 1998 (Wet 36 van 1998), Wet op Waterdienste van 1997 (Wet 108 van 1997) en 28 *Fundamental principles and objectives for a new water law in South Africa*

Dit is duidelik uit table 17 dat die beginsels soos aangedui van toepassing gemaak is op Suid-Afrika se waterbeleid. Daar is in afdeling 1.6.1 verwys na die konsep openbare beleid. In hierdie verband dui die toepassing van die beginsels op die waterbeleidproses as 'n proses sowel as 'n produk gebaseer op bepaalde besluite, waardes en doelwitte.

Hierdie afdeling het verwys na die beleidbeloftes ten opsigte van water. Die volgende afdeling bespreek die instrumente vir beleidimplementering.

4.4 INSTRUMENTE VIR BELEIDIMPLEMENTERING

Daar is hierbo aangedui dat die vernaamste instrumente vir beleidimplementering die volgende is:

- wetgewing;
- die lewering van dienste;
- belasting; en
- aansporings (Dunn 1994:405-406).

In *The building has begun! Government's report to the nation '98* (Government Communication Information System 1998:3 18) beklemtoon die regering sy verbintenis tot drie breë, maar interafhanklike doelwitte, naamlik:

- die daarstel van 'n legitieme regering wat demokraties en 'n effektiewe instrument vir verandering is;
- nasiebou en versoening; en
- heropbou en ontwikkeling.

Bogenoemde dokument verwys ook na die vernaamste regeringsprogramme om hierdie doelwitte te bereik, naamlik:

- die lewering van sosiale dienste;
- 'n makro-ekonomiese raamwerk vir die GEAR;
- 'n nasionale misdaadvoorkomingstrategie; en
- regering en demokratisering.

Die volgende afdeling bespreek die toepassing van hierdie instrumente sedert 1994.

4.4.1 Wetgewing

Daar is in hoofstuk 3 verwys na die beleidproses ten opsigte van water sedert 1994. Die beleidproses is gekenmerk deur 'n aantal beleidinisiatiewe en die implementering van enkele van hierdie aspekte. Hierdie implementering het op verskillende vlakke geskied, naamlik op departementele-, gemeenskaps-, regstegniese- en provinsiale vlak.

In die eerste drie jaar van die RNE is drie nuwe waterbeleidinisiatiewe onderneem:

- In Augustus 1994 is 'n konferensie oor watervoorsiening en sanitasievraagstukke in Kemptonpark aangebied waarby belangegroepe betrek is. Dit het die grondslag van die witskrif gevorm wat in hoofstuk 3 bespreek

is. Die resultaat hiervan was nie net groter openbare deelname en betrokkenheid by die beleidproses nie, maar die witskrif is as wetgewing aanvaar, soos in hoofstuk 3 aangedui is.

- 'n Konferensie is in Maart 1995 aangebied oor 'n nasionale bosboubeleid ten einde 'n beleidsdokument hieroor saam te stel. Hoewel bosbouvraagstukke nie die fokus van hierdie studie is nie, hou dit egter verband met waterbeleid. Die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) bevat verwysings na bosbou-aangeleenthede. Daar is ook in hoofstuk 3 verwys na die kommentaar en kritiek van die bosboubedryf op die nuwe waterbeleid.

Daar is in hoofstuk 3 melding gemaak van die konsultasieproses ten einde die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) en die Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997) deur die parlement te voer. Aanvanklike implementering het geskied na 'n evaluering van bestaande waterwetgewing. Reeds in 1994 is twee wysigingswette deurgevoer, naamlik die Wysigingswet op die Rasionalisasie van Waterwette (Wet 32 van 1994) en die Wysigingswet op die Rasionalisasie van Bosbouwette (Wet 51 van 1994). Beide hierdie wette het eenvormigheid ten opsigte van wetgewing in funksionele areas van water en bosbou besorg. Eersgenoemde wet bemagtig die minister om watervoorsiening en sanitasie te verskaf en om plaaslike waterkomitees te stig (Department of Water Affairs & Forestry 1995:14).

Hoofstuk 3 sluit af met die proses wat gelei het tot die ondertekening van die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) in Augustus 1998. Hierdie wet vorm die grondslag van die regering se nuwe waterbeleid. Die aanhef van die wet beklemtoon die skaarsheid van water in Suid-Afrika en dat dit aan alle Suid-Afrikaners behoort. Dit beklemtoon die nasionale regering se oorhoofse verantwoordelikheid vir die land se waterbronne en die gebruik daarvan. Dit stel die einddoel van waterhulpbronbestuur in Suid-Afrika as die bereiking van volhoubare gebruik van water tot die voordeel van alle gebruikers. Ten einde hierdie doelwitte te bereik, maak die Wet voorsiening vir geïntegreerde waterhulpbronbestuur en die delegering van bestuurswerkzaamhede aan streeks- of opvanggebiedvlak (Wet 36 van 1998).

Daar is in hoofstuk 3 verwys na die oogmerke wat nagestreef is met die Wet op Waterdienste van 1997 en die Nasionale Waterwet van 1998. Minister Asmal het die onderskeid tussen hierdie wette soos volg opgesom:

"The National Water Bill, unlike the Water Services Act, which addresses water supply at the most local level, addresses the overall question of the management and protection of water and the allocation of the nation's scarce water resources. Whereas the Water Services Act dealt with supply and sanitation and emphasised particularly the responsibility of local government, the National Water Bill emphasises the need for water, as a scarce resource, to be holistically managed by a national department which becomes the custodian of this resource which is so important to the life and prosperity of everyone in our nation" (Hansard 9 Junie 1998:kolom 4109).

Met hierdie wetgewing het die regering die strukture en beginsels in plek geplaas om breër beleiddoelwitte te verwesenlik. Hiermee het die regering die doelwit soos in die HOP aangespreek - die hersiening van waterwetgewing - nagekom (ANC 1994:31). Beide hierdie wette verseker die reg van toegang tot water vir alle Suid-Afrikaners soos in die HOP (ANC 1994:28) voorsien. Hiermee word die tariefstrukture waarna die HOP verwys ook hersien (ANC 1994:30). Die wetgewing maak ook daarvoor voorsiening dat gemeenskappe gekonsulteer word en betrokke is by waterbestuurinstellings. Hierbo is HOP riglyne aangedui vir die doeltreffende en geskikte watervoorsiening in Suid-Afrika. Die HOP stel drie tydskale: kort-, medium- en langtermyn. In hierdie hoofstuk word geargumenteer dat van hierdie korttermyn doelwitte in die Wet op Waterdienste deur middel van die volgende bereik is:

- verbeterde fasiliteite in sekere gebiede (dit word hieronder bespreek);
- die lewering van basiese dienste soos gedefinieer in die Wet op Waterdienste; en
- 'n water- en sanitasieprogram.

Sommige mediumtermyn doelwitte is ook sedert 1994 bereik. Watervoorsiening vir huishoudelike gebruik is in sommige gebiede verbeter. 'n Langtermyn doelwit soos die voorsiening van water aan elke Suid-Afrikaner deur middel van konsultasies met plattelandse waterkomitees is nog nie bereik nie. Dit is ook duidelik dat die

belangrikste oogmerke van die HOP vervat is in die *Wet op Waterdienste*. Enkele aspekte waarna die HOP verwys, soos die hersiening van die *Waterwet* van 1956, die tariefstrukture en waterbestuur is vervat in die *Nasionale Waterwet*.

4.4.2 Lewering van dienste

Daar is in hoofstuk 1 verwys na die ongelyke toegang tot water en die agterstand in die lewering van dienste in Suid-Afrika. Tabel 18, wat op 1994 data gebaseer is, dui die omvang hiervan aan.

TABEL 18
TOEGANG TOT WATER IN SUID-AFRIKA TEEN 1994

Aard, ligging van en toegang tot waterbron	Aantal Suid-Afrikaners
Afstand > 200 m	12 miljoen
< 25 liter water per persoon per dag	14 miljoen
Betroubare waterbron	9,8 miljoen
Standhoudende stroom	10,3 miljoen
Onaanvaarbare watergehalte	7,9 miljoen +

Bron: Department of Water Affairs & Forestry (1999:2)

Daar word hieronder aangedui hoe die toegang tot waterbronne vir sommige Suid-Afrikaners na 1994 verbeter het.

Teen Maart 1995 stel Minister Asmal sy eerste jaarverslag vry. Hierin word die voorgestelde oorgangsmisssie van die Departement van Waterwese en Bosbou uiteengesit, naamlik:

"To ensure that basic water and sanitation services are provided to meet social, economic and environmental needs of all South Africans on an equitable basis to ensure growth and well being, through the sustainable development, utilisation and allocation of scarce water and forestry resources as custodians of these resources" (Department of Water Affairs & Forestry 1995).

Daar is reeds melding gemaak dat een van die beperkings wat die Departement van Waterwese en Bosbou ten opsigte van beleidmaking ervaar het, die integrasie van die departemente uit die TBVC state en selfregerende gebiede was. 'n Ander beperking is die feit dat Suid-Afrika 'n beperkte hoeveelheid water het. Hierdie beperkte bron moes egter op so 'n wyse bestuur word dat dit, in terme van die Grondwet en die HOP, die toegang van alle Suid-Afrikaners hiertoe sou verseker.

'n Verdere aspek van beleidimplementering is die presidensiële waterprojekte as deel van die HOP waarna daar in hoofstuk 3 verwys is. Statutêre gemeenskapswaterkomitees is ook aangestel om gemeenskappe by die beleidproses te betrek (Department of Water Affairs & Forestry 1995:4).

Tabel 19 hieronder bied 'n uiteensetting van die water- en sanitasiebehoeftes van die Suid-Afrikaanse gemeenskap teen 1994.

TABEL 19
WATER- EN SANITASIEBEHOEFTE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE BEVOLKING
TEEN 1994

Provinsie	Persentasie van die Suid-Afrikaanse bevolking	Persentasie van die provinsiale bevolking onder basiese vlak van watervoorsiening	Persentasie van die provinsiale bevolking onder basiese vlak van sanitasie
Oos-Kaap	18,1	60,6	73,6
Vrystaat	7,9	15	54,6
Gauteng	15,5	8,5	6,5
KwaZulu-Natal	17,7	51,1	44
Mpumalanga	8,6	35,4	51
Noordwes	7,6	42,6	57,5
Noordelike Provinsie	13,6	82,8	82
Noord-Kaap	1,8	24,2	22
Wes-Kaap	9,2	6,6	7
TOTAAL	100	41,1	47,4

Bron: Department of Water Affairs & Forestry (1999:1).

Ooreenstemmende data bestaan nie vir die periode na 1994 nie. Die data vir die tabel hierbo is verkry uit 'n deurlopende projek van die Direkoraat: Waterdienste. Die doel van hierdie studie is om effektiewe beplanning en bestuur van water te verbeter deur middel van navorsing. Die Departement van Waterwese en Bosbou het hierdie studie onderneem om watergebruikers in Suid-Afrika, hulle waterbehoefte asook die waterdiensteuitdagings in hierdie verband te definieer.

Die bespreking hieronder bied 'n kort oorsig oor die lewering van dienste gedurende 1997/8 in die provinsies:

- **Noordelike Provinsie:** Sowat R85,5 miljoen is bestee aan die ontwikkeling van grondwaterbronne. Hierby is 54 waterskemas voltooi in die provinsie, waaronder die Modjadji en Arabie waterprojekte. Aan die einde van die finansiële jaar was 43 projekte onder konstruksie en 32 nuwe projekkomitees is gestig. Bykomend neem 117 dorpe deel aan sanitasieprogramme, en sowat 134 sanitasiewerke word hierby betrek (*Department of Water Affairs & Forestry* 1998:40-41).
- **KwaZulu-Natal:** Teen 1998 het die Departement van Waterwese en Bosbou 'n bedrag van R640 miljoen bewillig vir die ontwikkeling van 172 gemeenskapswatervoorsiening- en sanitasieprojekte. By voltooiing sal dit water voorsien aan 4,8 miljoen mense wat nie toegang tot water het nie. Teen Maart 1998 was 46 van hierdie projekte reeds voltooi teen 'n koste van R250 miljoen. Teen Julie 1998 is 'n waterraad vir die Thukela Rivierkom gestig. 'n Aantal opvanggebiedforums is ook gestig wat die totaal reeds op twintig te staan bring (*Department of Water Affairs & Forestry* 1998:42-43).
- **Gauteng:** Hierdie provinsie se waterdiensinfrastruktuur is goed ontwikkel. Geen nuwe projekte is gedurende 1997/8 van stapel gestuur nie. Water is egter sedert 8 Januarie 1998 na Gauteng vervoer ingevolge die Lesotho Hoogland Waterprojek. Water word nou teen 38 miljoen kubieke meter per maand aan Suid-Afrika verskaf (*Department of Water Affairs & Forestry* 1998:44).
- **Mpumalanga:** Hierdie provinsie ondervind 'n groot agterstand in die lewering van waterdienste. Teen Maart 1998 is aan 'n verdere 284 000 mense water voorsien. Die Bosbokrand Waterraad is ook in hierdie periode gestig.

Konsultasies met gemeenskappe is in 1998 begin om 'n opvanggebiedbestuursliggaam vir die Komatirivier te begin (Department of Water Affairs & Forestry 1998:45-46).

- Wes-Kaap: Basiese watervoorsiening is aan 200 000 mense verskaf. 'n Verdere 300 000 mense het geen toegang tot waterdienste in die provinsie nie. Teen Maart 1998 het twintig HOP waterprojekte voltooiing genader (Department of Water Affairs & Forestry 1998:46).
- Vrystaat: 'n Watervoorsieningsprojek wat water aan 600 mense verskaf is voltooi. Sowat 34 projekte wat poog om 97 000 mense van waterdienste te voorsien nader voltooiing (Department of Water Affairs & Forestry 1998:47).
- Noordwes: Sowat 310 000 mense is van water voorsien teen 'n koste van R248 miljoen. Die stigting van die Hartebeespoortbesproeiingsraad is goedgekeur (Department of Water Affairs & Forestry 1998:48-49).
- Noord-Kaap: Grondwaterontwikkelings by Riemvasmaak en Schmidtsdrif, asook by Kenhardt en Witsand het watervoorsiening vir 5 000 mense verbeter. Teen Maart 1998 is 41 HOP projekte in hierdie provinsie voltooi waarby 35 435 mense gebaat het. 'n Verdere agt projekte nader voltooiing (Department of Water Affairs & Forestry 1998:49-50).
- Oos-Kaap: Sanitasiegeriewe in die provinsie is opgegradeer. 'n Verdere 251 projekte word onderneem teen 'n koste van R830 miljoen. Sowat 2 171 dorpe met ongeveer 2,5 miljoen inwoners gaan hierby baat. Hiervan is 26 projekte reeds voltooi. Die Amatolawaterraad is gestig wat 'n bevolking van 1,5 miljoen bedien. Daar is ook begin met die oprigting van 76 watergebruikersverenigings vir die provinsie (Department of Water Affairs & Forestry 1998:50-52).

Daar is in hoofstuk 3 melding gemaak van die daarstelling van 'n Gemeenskaps- en Watervoorsieningsdirektoraat in die Departement van Waterwese en Bosbou. Die doel hiervan is om te verseker dat alle burgers toegang tot voldoende watervoorsiening en sanitasie het. Hierdie direktoraat se funksie is om die beplanning, ontwikkeling en instandhouding van gemeenskapswatervoorsiening te

verseker (Department of Water Affairs & Forestry 1995:9). Krisistaakgroepe en interimbestuurspanne is gestig in samewerking met provinsiale regerings en gemeenskapsverteenwoordigers. Nuwe adviserende strukture is ook aangestel. Twee nuwe liggame, naamlik die Nasionale Bosbou Adviesraad en die Nasionale Wateradviesraad, is hiervoor gestig, ten einde:

- breë deelname aan die beleidproses en debatte oor sensitiewe vraagstukke te verseker;
- aanbevelings te maak ten opsigte van die bestuur van water- en bosboubronne; en
- beleid en prioriteite te bepaal (Department of Water Affairs & Forestry 1995:3).

Binne die eerste ses maande van die bestaan van hierdie direktoraat is die volgende uitsette gelever:

- 726 boorgate is herstel;
- 489 nuwe boorgate is geboor waarvan 268 van waterpompe voorsien is; en
- 643 000 Suid-Afrikaners het water hierdeur ontvang (Department of Water Affairs & Forestry 1995:17).

Die dokument, *The building has begun! Government's report to the nation '98*, verwys na bogenoemde program. Dit verwys ook na 1 300 projekte wat ingestel is om aan 6,8 miljoen Suid-Afrikaners toegang tot water te gee en sanitasiegeriewe aan 100 000 Suid-Afrikaners te voorsien. Dit verteenwoordig die uitwissing van die helfte van die agterstand. Teen Februarie 1998 het 1,7 miljoen mense reeds water in terme van bogenoemde program ontvang. Dit beteken dat hierdie mense toegang tot 25 liter per persoon per dag binne 200 meter van hulle huise het (Government Communication and Information System 1998:45-46).

Ander programme van die regering gedurende hierdie periode sluit die volgende in:

- 'n nasionale waterbewaringsveldtog wat 'n skoolopvoedingsprogram insluit;

- Die *Werk vir Water* program wat werklose mense in diens geneem het en deel vorm van die regering se anti-armoede program. Hierdie program verwyder indringerplante van waterbronne en verbeter sodoende die natuurlike afvloei van water na riviere. Indringerplante gebruik jaarliks 7% van Suid-Afrika se reënval. Daar word beraam dat hierdie syfer in die volgende vyftien jaar kan verdubbel. Die doelwitte van hierdie program sluit die volgende aspekte in:
 - Watersekuriteit;
 - die verhoging van die produktiwiteit van landbougrond;
 - die vermindering van die impak van vloede en brande;
 - die ontwikkeling van sekondêre nywerhede soos brandhout en houtskool; en
 - gemeenskapsbemaatting deur middel van die indiensneming van werklose mense.

Die *Werk vir Water* program het die HOP as vertrekpunt. Teen 1998 het dit meer as 42 000 mense in diens gehad waarvan meer as die helfte vrouens was. Die program maak ook voorsiening daarvoor dat werknemers se kinders in dagsorg geplaas word. Dit het ook 'n gesondheidsfokus deurdat dit omsien na mense met 'n positiewe VIGS/MIV status. Die *Werk vir Water* program sluit aan by die Masakhane veldtog en beklemtoon gemeenskapsontwikkeling (Mail & Guardian 8 January 1999; Beeld 11 Augustus 1998).

Teen September 1997 is 1 020 waterverskaffingsprojekte geïdentifiseer, voltooi of onderweg teen 'n koste van R4,264 biljoen (South African Institute of Race Relations 1998:329).

Die HOP programme (RDP 1) nader ook voltooiing. Teen 1998 het hierdie program water aan 800 000 mense verskaf teen 'n koste van R430 miljoen. Sowat 11 200 werkgeleenthede is hierdeur geskep. Gedurende die 1997/1998 begrotingsjaar is water aan 1 457 495 mense verskaf. Vyf en sewentig waterprojekte is voltooi en 165 000 mense is in diens geneem. Daar word hieronder verwys na die toedeling per provinsie, uitgawes, die aantal mense aan

wie water voorsien is, die aantal voltooide projekte en die getal werkgeleenthede wat geskep is (Department of Water Affairs & Forestry 1998:13).

Dambouprojekte is duur en omvangryke ondernemings. Sedert 1994 is 'n aantal damme gebou om watervoorsiening en vloedbeskerming te verbeter, soos hieronder aangedui:

- Fase 1A van die Lesotho Hoogland Waterprojek is in Januarie 1998 geopen. Hierdeur is water aan ses Suid-Afrikaanse provinsies verskaf vir die volgende tien jaar. Fase 1B is onderweg.
- In 1997 is die Qedusizi-vloedbeskermingsdam buite Ladysmith voltooi.
- Die Injakadam wat water aan die Boksbokrandomgewing voorsien, is voltooi.
- Die Driekoppiesdam in die Komatirivier is voltooi.
- Die Magugadam, in samewerking met Swaziland, nader voltooiing.
- Bouwerk is begin aan die Mutolidam in die Luvuvhurivier in die Noordelike Provinsie wat watervoorsiening aan een miljoen mense sal verseker (Government Communication and Information System 1998:45-46).

4.4.3 Belasting

Daar is in hoofstuk 3 verwys na die kritiek wat uitgespreek is ten opsigte van die verhoogde tariewe vir water wat uit staatswaterskemas onttrek word. Die benadering wat in die nuwe waterbeleid gevolg word, is dat water 'n bepaalde ekonomiese waarde het en as sodanig bestuur moet word. Aansluitend hierby is die toekenning van lisensies aan watergebruikers waarvoor die *Nasionale Waterwet* (Wet 36 van 1998) voorsiening maak.

4.4.4 Aansporings

Effektiewe lewering deur waterdiensverskaffers en doeltreffende gebruik deur verbruikers kan waterallokering verbeter. Gepaste aansporings kan dit ook verbeter. Die prys van water is hier 'n bepalende faktor. Die nuwe waterbeleid maak voorsiening daarvoor dat gemeenskappe betrokke is by waterrade en

bestuursliggame. Lisensies word toegeken aan alle gebruikers om gelyke toegang en verbruik te verseker. Die privaatsektor is ook betrek by die lewering van dienste. Waterrade is uitgebrei en die rol van vroue is ook aangespreek (Skinner & Mqadi 1999:55-59).

Hierdie afdeling het instrumente vir beleidimplementering soos wetgewing, die lewering van dienste, belasting en aansporings ondersoek. Die volgende afdeling ondersoek die voorlopige impak van die waterbeleid.

4.5 'N VOORLOPIGE OPNAME VAN DIE IMPAK VAN DIE WATERBELEID OP DIE TEIKENSITUASIE EN -GROEP

Daar is hierbo en in hoofstuk 1 verwys na die ongelyke toegang tot Suid-Afrika se beperkte waterbronne vir die meeste Suid-Afrikaners. Vanweë die feit dat waterregte voorheen aan eiendomsregte gekoppel is, is baie swart Suid-Afrikaners hiervan ontnem. In hoofstuk 3 is verwys na die politieke partye, belangegroep en beleidgemeenskappe wat betrokke is by die proses om hierdie vraagstuk aan te spreek. Daar is besef dat 'n herverdeling van waterbronne moet plaasvind om die volhoubare gebruik van water vir die huidige en toekomstige geslag Suid-Afrikaners te verseker. Voorts is besef dat Suid-Afrika hierdie vraagstuk ook in 'n streekskonteks moet aanspreek. Landelike swart Suid-Afrikaners en inwoners van informele nedersettings (grotendeels ook swart) is geïdentifiseer as die teikengroep van die nuwe waterbeleid. Die Grondwet, die HOP en wetgewing sedert 1994 verwys egter daarna dat alle Suid-Afrikaners voordeel moet trek. Die ANC het in sy veldtog voor die verkiesing van April 1994 'n beter lewe vir alle Suid-Afrikaners gewaarborg. Hierdie beginsel is in die HOP, sowel as in daaropvolgende beleidsdokumente en die *Nasionale Waterwet* (Wet 36 van 1998) vervat. Daar is ook klem gelê op die posisie van nywerhede en die landbousektor as groot watergebruikers.

Openbare beleid en programme affekteer verskillende groepe van die samelewing op verskillende maniere. Beleidimpak is nie bloot net beleiduitsette nie. Impak meet die veranderinge wat beleiduitsette tot gevolg het (Parsons 1995; Dunn 1994; Dye 1995). Dit is egter onvermydelik om te verwys na beleiduitsette in hierdie

verband. Die impak van die beleidproses is ook van belang. Konsultasies is gevoer met 'n breë spektrum belangegroepes in landelike en stedelike gebiede. Die simboliese waarde hiervan is daarin geleë dat groepe wat voorheen benadeel is, verseker word dat daar aan hulle belange en behoeftes aandag geskenk word. Die volgende afdeling ondersoek die kort- en langtermyn effek van die waterbeleid in Suid-Afrika.

4.6 KORT- EN LANGTERMYNEFFEK VAN BELEID

Daar is hierbo verwys na die tydskaal wat in die HOP vervat is om watervraagstukke aan te spreek. Die korttermyn effek is in 'n mate reeds bereik met tot ses miljoen Suid-Afrikaners wat reeds addisioneel toegang tot water verkry het.

Die beoogde langtermyn effek is watervoorsiening vir elke huishouding, sowel as die gelyke bestuur en beheer daarvan. Die doel hiervan is om ekonomiese groei te bevorder sonder om die behoeftes van die huidige en toekomstige geslag Suid-Afrikaners gebrek te laat ly.

Die volgende afdeling ondersoek die indirekte en simboliese voor- en nadele van die waterbeleid.

4.7 INDIREKTE EN SIMBOLIESE VOOR- EN NADELE

Volgens Dye (1995:322) word beleid dikwels gemeet in terme van die direkte koste daarvan: watter persentasie van die begroting is daaraan bestee? Die Departement van Waterwese en Bosbou se begroting het tot 1994 jaarliks verminder. Teen 1984 was die departement se begroting 0,9% van die jaarlikse Suid-Afrikaanse begroting. Hierdie persentasie het teen 1994 afgeneem tot minder as 0,4% van die totale begroting. Daar is beraam dat die departement 'n toename van die bestaande R1,6 biljoen per jaar tot R2,8 biljoen sal benodig om aan nuwe beleid uitvoering te gee. Dit verteenwoordig 2,24% van die Suid-Afrikaanse begroting (Department of Water Affairs & Forestry 1994:20). Vir die begrotingsjaar 1997/1998 is die bedrag van R4 228,4 miljoen toegeken aan die departement. Dit

is 'n toename van die 1996/1997 begroting wat R3 644,6 miljoen was (Department of Water Affairs & Forestry 1998:61). Tabel 20 hieronder dui die uitgawes ten opsigte van HOP projekte aan (Gauteng word nie in hierdie tabel aangedui nie, aangesien daar aangevoer word dat die provinsie 'n relatief goed ontwikkelde waterdienste infrastruktuur het (sien Department of Water Affairs & Forestry 1998:44).

TABEL 20
UITGAWES VAN HOP PROJEKTE: 1997/1998

Provinsie	Uitgawe (R m)	Getal mense van water voorsien	Voltooide projekte	Werkgeleenthede geskep
Oos-Kaap	72,23	218 850	20	2840
Wes-Kaap	12,47	0	0	435
Noordwes	191,95	321 256	7	9200
Noord-Kaap	40,95	0	0	1285
Noordelike Provinsie	297,81	279 687	10	10 130
Mpumalanga	111,54	284 052	9	6650
KwaZulu-Natal	159,53	261 000	9	9535
Vrystaat	38,3	92 650	2	1405
TOTAAL	924,78	1 457 495	57	41 480

Bron: Department of Water Affairs & Forestry (1998:14)

Die meting van die indirekte of simboliese voor- en nadele van 'n beleid is heelwat moeiliker. Die identifikasie en meting van eenhede van sosiale welvaart is bykans onmoontlik. Die simboliese impak van beleid handel oor die persepsies van burgers ten opsigte van regeringsoptrede. Regeringsuitsette word dikwels geëvalueer in terme van die goeie bedoelings van die regering, in plaas van die sigbare effek daarvan. Volgens Dye (1995:323) vertel regeringsbeleid dikwels meer van die aspirasies van 'n samelewing en sy leierskap as van werklike omstandighede. Beleid het meer as verandering tot gevolg – dit hou 'n samelewing bymekaar en handhaaf orde. Dye (1995:324) verwys na Harold Laswell se definisie van politiek, naamlik "who gets what, where, when and how." Vir Dye is die "who *feels* what, where, when and how" van belang.

Die volgende gedeelte bespreek 'n seleksie van opnames waarmee die indirekte of simboliese voor- en nadele van regeringsbeleid sedert 1994 gemeet kan word. In 1999 het die Reality Check Survey berig oor Suid-Afrikaners se houdings oor vraagstukke wat verband hou met herverdeling. Respondente in hierdie opname het soos volg positief gereageer op die stelling:

"Services like water should be provided free for poor people."

- 72% swart respondente;
- 67% Kleurling respondente;
- 65% Indiër respondente; en
- 38% wit respondente het hierop ja geantwoord (McGregor 1999:27).

Die Opinion '99 opname het teen November 1998 bevind dat Suid-Afrikaners die regering gunstig beoordeel ten opsigte van die lewering van dienste soos water en elektrisiteit. Respondente moes die volgende vraag beantwoord:

"What are the most important problems facing the country that the government ought to address?"

Sowat 75% van die respondente het die skepping van werkgeleenthede aangedui, en 61% het misdaad aangedui (Taylor 1999).

Lodge (1999b:35) voer aan dat projekte suksesvol is wanneer gemeenskapsbetrokkenheid op elke vlak verseker word, insluitend:

- die aanvanklike ontwerp van die projek;
- die bereidwilligheid van die gemeenskap om vir dienste te betaal;
- die voorkoming van die onwettige verkryging van water; en
- die instandhouding van waterprojekte.

Daar is in hoofstuk 3 verwys na die sogenaamde Dublin beginsels wat onder meer die rol van vroue in die bestuur van water erken. In Suid-Afrika word vrouens beskou as die primêre versamelaars, bestuurders en gebruikers van water (Skinner & Mqadi 1999:56). Die koste van onvoldoende water vir huishoudelike gebruik is hoofsaaklik deur vrouens en kinders gedra vanweë hulle rol in die huishouding. Hierdie koste sluit die volgende in:

- Lang afstande na waterbronne neem baie tyd in beslag.
- Laasgenoemde lei daartoe dat daar minder water vir drink, bad, was en sanitasie beskikbaar is.
- Dit gaan gewoonlik gepaard met 'n verlies aan inkomste uit waterintensiewe aktiwiteite soos tuine en landbou.
- Die watergehalte is dikwels swak.
- Waterbesoedeling gee dikwels aanleiding tot siektes (Serageldin 1995:27).

Baie van hierdie koste is nou beperk aangesien water nader aan huishoudings verskaf word. Skinner en Mqadi (1999:55-59) verwys in hulle studie na die verbeterde lewenstandaard van vroue in landelike gebiede in die Oos-Kaap, Noordelike Provinsie, KwaZulu-Natal en Mpumalanga waar watervoorsiening verbeter het en die deelname van vrouens in waterbestuur toeneem het. In hierdie verband het die Mvula Trust 'n groot rol gespeel. Die Mvula Trust is in 1993 gestig as 'n onafhanklike trust met die vernaamste doelwit om water- en sanitasie-infrastrukture aan gemeenskappe in die landelike gebiede te verskaf.

In Suid-Afrika is die waterbeleid van groot simboliese waarde. Nie alleen dui dit op die regering se oogmerke om mense se lewens te verander nie, maar dit dui ook op die wyse waarop water vir toekomstige geslagte bewaar sal word. Daar word beraam dat daar tussen 1994 en 1999 sowat R29 biljoen bestee is aan die regering se lewering van basiese en sosiale dienste (raadpleeg Tabel 21 hieronder).

TABEL 21
LEWERING VAN BASIESE DIENSTE (1994-1999)

Basiese diens	Lewering	Kapitale uitgawe	Berekende agterstand
Laekoste behuising (eenhede gebou of onder konstruksie)	700 000	R10 biljoen	2,6-3 miljoen
Watervoorsiening (mense met toegang tot water)	3 miljoen	R2,6 biljoen	8,5 miljoen
Elektrisiteit (huise voorsien)	2,3 miljoen	R3,5 biljoen	37% van Suid-Afrikaanse huishoudings
Telefone (lyne geïnstalleer)	1,3 miljoen	R10 biljoen	65% van Suid-Afrikaanse huishoudings
Primêre gesondheidsorg (klinieke gebou en opgegradeer)	744	R800 miljoen	Inligting nie beskikbaar
Plaaslike owerheidsinfrastruktuur (watervoorsiening, sanitasie, vullisverwydering, paaie, ens.)	—	R2 biljoen	Inligting nie beskikbaar

Bron: Sunday Times Business Times, 30 Mei 1999.

Hierdie afdeling het die indirekte en simboliese voor- en nadele van die waterbeleid ondersoek. Daar is aangevoer dat water in Suid-Afrika groot simboliese waarde het. Daar is ook verwys na enkele suksesse in hierdie verband.

4.8 IMPAK OP HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE OMSTANDIGHEDE

Soos Tabel 21 aandui, is water bykomend aan drie miljoen Suid-Afrikaners verskaf wat reeds 'n impak op die lewens van hierdie mense het. Nie alleen beteken dit dat daar in sommige gevalle nie meer lang afstande na waterbronne afgelê moet word nie, maar dit kan bydra tot die ekonomiese en sosiale ontwikkeling van hierdie gebiede. Daar is egter kommer uitgespreek of hierdie lewering volhoubaar is. Die

vraag ontstaan of projekte wat deur die Departement van Waterwese en Bosbou geloods is, gehandhaaf kan word deur plaaslike owerhede in landelike gebiede. In sommige landelike gebiede word daar vir tot 30% van gelewerde dienste nie betaal nie. In dele van die Wes-Kaap is die *Werk vir Water* program nie so suksesvol nie. Sowat 690 mense het reeds hulle werk hier verloor en plaaslike owerhede kan nie hulle beloftes van fondse aan die projekte nakom nie (Beeld 11 September 1999; Die Burger 8 Julie 1999).

Moontlike verklarings hiervoor is swak ekonomiese toestande, korrupsie en andersyds verhoogde druk op waterbronne as gevolg van bevolkingsgroei. In dele van KwaZulu-Natal het Zulu stamhoofde die opening van waterprojekte geblokkeer. Daar is aangevoer dat die stamhoofde nie by die beplanning en bestuur van die projekte betrek is nie (Pretoria News 14 Maart 1998). Grootsekaalse vandalisme is ook by projekte aangeteken, soos by die presidensiële projek van R48 miljoen by Sinthumule (Sunday World 18 Mei 1999).

COSATU en die South African Municipal Workers' Union (SAMWU) het in Nelspruit beswaar aangeteken teen die tenderproses in Mpumalanga vir die bestuur van die provinsie se waterbronne. Daar is beswaar aangeteken teen die provinsie se besluit om die privaatsektor hierby te betrek (Mail & Guardian 9 Mei 1997).

Die ontbinding van die HOP Kantoor blyk 'n bydraende faktor te wees tot die feit dat die regering nie aan al sy beleidbeloftes ten opsigte van water kon voldoen nie. In 1994 was daar twaalf miljoen Suid-Afrikaners sonder toegang tot skoon water. Teen 1999 is dit verminder na nege miljoen. Die volhoubaarheid van hierdie projekte is egter in die hande van plaaslike owerhede. Daar word voorspel dat watertoevoer na drie miljoen krane gestop sal word in die nabye toekoms aangesien plaaslike owerhede nie die bedryfskoste hiervan kan betaal nie. Volgens 'n verslag van die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika weier plaaslike owerhede om verantwoordelikheid vir die bestuur van skemas en projekte te dra. Daar is aangevoer dat hulle nie vooraf in kennis gestel is van die bedryfskoste hieraan verbonde nie. Die sentrale regering is verantwoordelik vir die verskaffing van basiese dienste, terwyl plaaslike owerhede die instandhoudingskoste daarvan dra. Volgens die Departement van Staatkundige Ontwikkeling is daar R2 biljoen sedert 1994 bestee om plaaslike owerhede te ondersteun in terme van die gekonsolideerde plaaslike owerhede infrastruktuurprogram. Slegs sowat 70% van

die plaaslike owerhede wat hierby betrokke is, ontvang gereelde betaling vir die lewering van dienste. Daar word egter voorgestel dat die lewering van dienste in die toekoms slegs uitgebrei word wanneer die diens bekostigbaarheid bereik (Sunday Times Business Times 30 Mei 1999).

In Maart 1999 het die Mvula Trust verslag gedoen oor 'n aantal waterprojekte by 'n konferensie van die Departement van Waterwese en Bosbou in Oos-Londen. Hierdie opname het geskied in opdrag van Minister Asmal en die doel daarvan was om 21 projekte te ondersoek waar watervoorsiening misluk het. Daar is ook gekyk na 56 projekte van die Mvula Trust wat misluk het. Die trust het bevind dat, hoewel die regering sy kritici kon stilhou deur water aan meer as drie miljoen Suid-Afrikaners te verskaf, daar in hierdie proses te veel klem geplaas is op die tegniese en fisiese aspekte van dienslewering, met ander woorde, krane en pypleidings. Daar is egter nie klem gelê op die volhoubaarheid van al hierdie projekte nie (Mvula Trust 1999).

'n Berig in Sunday World (9 April 1999) het verder kritiek teen die minister en sy departement gelug. Daar is aangevoer dat meer as die helfte van die waterprojekte wat sedert 1994 geloods is, misluk het. Daar word bereken dat meer as 1,5 miljoen mense in landelike gebiede as gevolg van Asmal se beleidbenadering nie water kry nie. Sunday World voer verder aan dat, ten spyte daarvan dat die regering R2,2 biljoen in hierdie projekte belê het, die regering nie daarin kon slaag om in mense se basiese behoeftes te voorsien nie. Die redes hiervoor is die oorbeklemtoning van dienslewering. Dikwels is projekte en apparate te duur en tegnies gevorderd vir landelike gemeenskappe om te onderhou. Hierby het die SAMWU bygevoeg dat sowat 50% landelike waterprojekte misluk het. In Mei 1999 het Minister Asmal hierop in 'n artikel in Sunday World (16 Mei 1999) gereageer. Hy het erken dat daar probleme ondervind word met sekere aspekte van die waterbeleid. Die minister het die sukses van sy departement beklemtoon en die aantygings van Sunday World ontken. Asmal het ook aangevoer dat die projekte wat uitgesonder is, aandag geniet en die beskuldigings as "sensasioneel" beskou. In dieselfde uitgawe van Sunday World (16 Mei 1999) het die redaksionele kommentaar na Asmal se berig verwys. Daar is aangevoer dat die koerant geen bepaalde politieke agenda het nie, soos Asmal aangevoer het, maar dat "we will not keep silent when things go wrong in the programme."

4.9 SAMEVATTING

Daar is in hierdie hoofstuk verwys na die omvang van gebrekkige watervoorsiening in Suid-Afrika teen 1994. Daar is ook ter inleiding genoem dat dit moontlik te vroeg is om die regering se waterbeleid te evalueer. Daar is hierbo gepoog om die impak van die regering se nuwe waterbeleid wat sedert 1994 gevolg is, te beskryf. Daar is verwys na die impak van beleid op verskillende terreine: wetgewing, die lewering van dienste, die koste daaraan verbonde, sowel as die simboliese impak daarvan. Daar is in hoofstuk 3 verwys na die wetgewende- en beleidproses om hierdie waterbeleid formeel in te stel, en in hierdie hoofstuk na die Nasionale Waterwet van 1998 en die Wet op Waterdienste van 1997 wat hierdie benadering bevat. Beide hierdie wette beklemtoon die uitwissing van die agterstande van die verlede, maar met inagneming van die behoeftes van toekomstige geslagte.

Daar is ook verwys na lewering op verskillende vlakke en hoedat gemeenskappe by waterbestuur betrek is. By uitstek is lewering een van die beste maatstawwe vir die sukses van 'n beleid en die simboliese impak hiervan is ook hier beskryf. Aspekte van die kritiek teen die waterbeleid is aangespreek. Hoewel agterstande nog in baie gebiede en ten opsigte van teikengroepe bestaan, is vordering gemaak om aan die Departement van Waterwese en Bosbou se slagspreuk, "some for all for ever", te voldoen.

Hierdie hoofstuk het gepoog om 'n voorlopige opname van die nuwe waterbeleid te maak. Daar is aangedui dat die aanvanklike fases van die beleid bepaalde suksesse gehad het. Soos in hierdie hoofstuk aangetoon is, is die waterbeleid ook dikwels bevraagteken. Die volgende hoofstuk bevat die vernaamste gevolgtrekkings van hierdie studie.

HOOFSTUK VYF

SAMEVATTING

5.1 INLEIDING

Hierdie studie het aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika ondersoek met spesiale verwysing na waterbeleid tussen 1994 en 1999. Waterbeleid is vir die doeleindes van hierdie studie omskryf soos in die regering se HOP, GEAR, witskrifte, wetsontwerpe en wetgewing.

Waterbeleid is 'n breë onderwerp wat óf vanuit die sosiale- óf natuurwetenskappe bestudeer kan word. Hierdie studie volg egter die benadering vanuit 'n sosiaal wetenskaplike hoek, naamlik dat daar aan basiese menslike behoeftes voldoen moet word. Die waterbeleid wat voor 1994 gegeld het, was gebaseer op die *Waterwet* van 1956, asook wetgewing wat oor tagtig wette versprei was en deur 'n aantal instellings gefragmenteer is. Die klem het geval op waterregte, gekoppel aan eiendomsregte waarvan die grootste deel van die Suid-Afrikaanse bevolking uitgesluit was. Klem is ook gelê op ingenieursprestasies in die uitvoering van beleid.

Die besef dat waterbronne wêreldwyd en in Suid-Afrika beperk is met toenemende aansprake wat daarop gemaak word, het opnuut die aandag op verantwoordelike waterbeleid gevestig.

5.2 OORSIG VAN HOOFSTUKKE EN VERNAAMSTE GEVOLGTREKKINGS

Sedert Suid-Afrika se oorgang na 'n inklusiewe politieke demokrasie in 1994 is verskeie verreikende veranderings ten opsigte van politieke besluitneming en die openbare beleidproses ingestel. Nie alleen het die beleidmakingsproses verander nie, maar beleidsdoelwitte, -akteurs, -strukture en -organisasies het ook verander. Kortom, die beleidagenda verskil van die periode voor 1994. Hoofstuk 1 skets die konteks van beleidvernuwing in Suid-Afrika na 1994. Beleidvernuwing is bespoedig deur die ANC se verkryging van 62% van die stemme in die verkiesing van April 1994. Die klem sou nou val op sosiaal verantwoordelike beleiduitsette teen die agtergrond van armoede in Suid-Afrika. Daar is in hoofstuk 1 verwys na die omvang van armoede en sosiale vraagstukke in Suid-Afrika. Dit word hier herhaal:

- Sowat 53% van die Suid-Afrikaanse bevolking verdien minder as R300 per maand.
- Ses persent van die bevolking verdien 40% van die totale inkomste.
- Twaalf miljoen Suid-Afrikaners het onvoldoende toegang tot drinkbare water.
- Sowat nege miljoen Suid-Afrikaners is dakloos of woon in informele nedersettings.
- Ongeveer 87% swart kinders onder die ouderdom van twaalf jaar is ondervoed.
- Sowat 2,3 miljoen Suid-Afrikaners is ondervoed.
- Werkloosheid in Suid-Afrika is die ergste wat dit nog ooit was.
- Daar word beraam dat sowat 65% van die bevolking ongeletterd is (Taylor 1998:44).

Dit was teen 1994 duidelik dat die ANC-regering voor groot uitdagings ten opsigte van waterbeleid gestaan het. Soos daar in hoofstuk 1 aangetoon is, is Suid-Afrika bowendien 'n droë land en is geleë in 'n streek met beperkte waterbronne. Daar is

verwys na die belang van watervraagstukke teen hierdie agtergrond. Dit word hier herhaal:

- Waterbronne is wêreldwyd onder druk.
- Suid-Afrika is as gevolg van sy geologiese ontwikkeling 'n dorre land met beperkte waterbronne.
- Verhoogde bevolkingsdruk en nywerheidsontwikkeling dra by tot die watervraagstuk.
- Suid-Afrika het nie magtige riviere nie en sy grootste riviere het wisselende vlakke, is ver uitmekaar en ontspring almal buite die landsgrense. Suid-Afrika se waterbestuur neem ook toenemend 'n internasionale karakter aan vanweë die feit dat hierdie en ander waterbronne buite sy grense geleë is.
- Enkele gevalle van gemeenskapskonflik tussen watergebruikers is reeds in Suid-Afrika aangeteken. Die gevaar bestaan dat namate waterbronne al meer beperk raak, hierdie tipe konflik oor skaars hulpbronne kan toeneem. Daar is in hoofstuk 1 verwys na die konflikpotensiaal van beperkte waterbronne.

Die navorsingsprobleem en -doelstellings is ook in hoofstuk 1 bespreek. Die doel van hierdie studie is om die waterbeleid in Suid-Afrika sedert 1994 wetenskaplik te ontleed en om:

- die aard en omvang van die waterprobleem in Suid-Afrika vas te stel;
- vorige beleid in hierdie verband te evalueer;
- beleidalternatiewe van die burgerlike samelewing te ondersoek;
- die beleidproses ten opsigte van watervraagstukke sedert 1994 te analiseer; en
- nuwe beleid te analiseer.

Die belang van die studie is geleë in die feit dat daar tot dusver geen studie van hierdie aard en omvang in die Politieke Wetenskappe in Suid-Afrika onderneem is nie, asook in die feit dat die omvang van watervraagstukke in Suid-Afrika groot is.

Die metodologie van die studie is ook vermeld en die vernaamste konsepte is gedefinieer.

In hoofstuk 2 is openbare beleidmaking in Suid-Afrika van 1994 tot 1999 bespreek. Die openbare beleidkonteks ten opsigte van enkele probleme, beperkings en suksesse is geskets. Die periode onder bespreking is veral gekenmerk deur beleidherformulerings en wetgewing ten opsigte van byna elke aspek van die Suid-Afrikaanse samelewing. Die hoofstuk het die uitdagings en die beperkings van die beleidproses aangespreek. 'n Kort oorsig oor die beleidproses is ook aangebied. Hier is gebruik gemaak van Booysen en Erasmus (1998:242) se konsep van 'n stroom van beleidmaking ten opsigte van beleidvraagstukke. Daar is ook melding gemaak van interaktiewe beleidnetwerke en -gemeenskappe en hulle rol in beleidmaking is bespreek.

Hoofstuk 2 het ook verwys na die ontstaan, aard en inhoud van die HOP. Die ses basiese beginsels waarop die HOP berus en die vyf kernprogramme, onder meer die bevrediging van basiese behoeftes soos water en sanitasie, is bespreek.

Hierdie hoofstuk het voorts aspekte van die openbare beleidproses in Suid-Afrika tussen 1994 en 1999 bespreek. Die HOP en GEAR vorm die beleidraamwerk waarbinne beleid sedert 1994 gemaak is. Daar is verwys na die konteks van die openbare beleidproses sedert 1994 en redes is aangevoer waarom die beleidproses soms beperk is en waarom dit van die beleidprosesse voor 1994 verskil. So, byvoorbeeld, is die proses sedert 1994 meer oop vir openbare deelname deur middel van sogenaamde klaringshuise. Daar is ook melding gemaak van beleidsuksesse in hierdie periode.

Die Suid-Afrikaanse beleidgemeenskappe is ook bespreek. Openbare instellings soos nasionale staatsdepartemente, provinsiale regeringsdepartemente, die kabinet en sy komitees, die parlement en sy komitees, die NRP en sy komitees, provinsiale en plaaslike regeringsinstellings en die Grondwetlike Hof is bespreek. Interowerheidsinstellings soos die MINMECs is bespreek. Daar is ook verwys na kern konsultatiewe en deelnemende beleidprosesse wat die proses met die burgerlike samelewing verbind. Hier is die rol van die parlementêre portefeuljekomitees, nasionale konferensies, gemeenskapsforums, navorsing deur nie-regeringsorganisasies, navorsingsinstellings en kundiges, en spesiale

ontmoetings met privaatsektorinstellings, sakelui en sakeondernemings bespreek. Dit is hieruit duidelik dat die beleidproses sedert 1994 dinamies is en dat byna elke faset van die Suid-Afrikaanse samelewing aan transformasie blootgestel is. Openbare deelname is bevorder en beleidgemeenskappe kon by verskeie geleenthede hulle insette lewer.

Die ANC en sy alliansiegenote bly egter van die vernaamste beleidakteurs in die periode sedert 1994. Hoewel die pas waarteen basiese dienste gelewer is, soos in die HOP uiteengesit, dikwels stadig was, bly hierdie beleidakteurs goed geplaas om beleid te bepaal, te beïnvloed en te implementeer.

Voorts is die openbare beleidmakingsproses ook bespreek. Die onderskeie dokumentfases het ook geleenthede vir die burgerlike samelewing gebied om deel te vorm van die beleidproses. Melding is gemaak van die aantal wetsontwerpe wat deur die parlement gevoer is. Dit is in lyn met een van die doelwitte van die HOP, naamlik die transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing.

Hoofstuk 3 het spesifiek verwys na die beleidproses ten opsigte van watervraagstukke sedert 1994. Daar is in hoofstuk 1 melding gemaak van die fases in die beleidproses wat in hierdie hoofstuk gevolg is:

- identifisering van die probleem of vraagstuk;
- die plasing van die vraagstuk op die beleidagenda;
- beleidformulering;
- beleidimplementering; en
- beleidevaluering.

'n Kort historiese oorsig van die Suid-Afrikaanse waterbeleid voor 1994 is gegee en melding is gemaak van die Waterwet van 1956, veral ten opsigte van die identifisering van die tekortkominge van hierdie beleid. Redes is aangevoer vir die toename in omgewingsbewustheid in Suid-Afrika. Watervraagstukke is op die agenda geplaas en so vroeg as Mei 1994 het beleidhervorming begin plaasvind. Sedert November 1994 het oorlegpleging met verskillende sektore in die

samelewing soos sakelui, die landbou en gemeenskapsorganisasies plaasgevind. Hoofstuk 3 het ook na die inhoud van die besprekingsdokumente wat in hierdie periode verskyn het, gekyk. Die kritiek teen die nuwe waterbeleid wat deur die georganiseerde landbou, sakelui en regskenners uitgespreek is, is aangedui. Die historiese oorsig oor die ontwikkeling van waterbeleid voor 1994 het getoon dat die sosiale dimensie van water verwaarloos is. Soos in hoofstuk 2 aangedui het die ANC-regering die HOP as sy sosiale transformasiebeleid toegepas.

Hoofstuk 4 het 'n voorlopige opname van die impak van hierdie nuwe beleid op teikengroepe en -situasies aan die hand van beleiduitsette soos wetgewing en programme aangebied. Fases in die implementeringsproses is aangedui, sowel as die vernaamste instrumente vir beleidimplementering. Dit sluit wetgewing, die lewering van dienste, belasting en aansporings in. In dié verband is die HOP se beleidsdoelwitte ook uiteengesit.

5.3 GEVOLGTREKKING VAN STUDIE

Daar is in hoofstuk 1 aangedui waarom hierdie studie van belang is en waarom die waterbeleidproses as gevallestudie aangebied word. Die beleidproses sedert 1994 het belangrike veranderings ondergaan. Nie alleen het die Suid-Afrikaanse samelewing 'n omvangryke transformasie ondergaan nie, maar beleid is geformuleer en wetgewing deurgevoer wat hierdie transformasie ondersteun. Die ANC het bepaalde beloftes ten opsigte van hierdie transformasieproses gemaak. Daar is in hierdie studie aangedui hoe die ANC en sy alliansiegenote saam met ander beleidgemeenskappe gepoog het om waterbeleid in Suid-Afrika te hervorm. Hierdie studie het die HOP in hierdie verband bespreek. Daar is ook aangedui hoe hierdie beleidgemeenskappe 'n beleidnetwerk gevorm het om die waterbeleidproses te dryf. Openbare deelname is deurentyd aangemoedig. Die boodskap van die regering en Minister Asmal was deurentyd om water aan alle Suid-Afrikaners te verskaf soos wat in die Grondwet voorsien is. Die Nasionale Waterwet van 1998 en die Wet op Waterdienste van 1997 vorm die boustene van hierdie nuwe waterbeleid. Die volgende kenmerke is duidelik in die waterbeleid in die periode sedert 1994:

- Watervraagstukke het nie net in Suid-Afrika nie, maar ook elders 'n kritieke stadium bereik.
- Die waterbeleid voor 1994 was 'n weerspieëling van die ongelykhede in die Suid-Afrikaanse gemeenskap wat op ras gebaseer was. Die waterbeleid het ver gevorder in die proses om hierdie ongelykhede reg te stel.
- Die Grondwet en sy bepalings oor die toegang tot water is die eerste beleidstelling van die regering. Hierin is nie alleen 'n handves van menseregte vervat nie, maar is meganismes ingebou wat voorsiening maak vir openbare deelname aan die beleidproses.
- Die doel van een van die regering se sleutelprogramme (die HOP) was om basiese behoeftes te bevredig.
- Water en sanitasie is aangedui as een van die prioriteite wat die ANC as regering wou aanspreek.
- Professor Kader Asmal se aanstelling as minister van Waterwese en Bosbou het stukrag aan die beleidoogmerke van die regering verleen.
- Die burgerlike samelewing het 'n belangrike rol gespeel om watervraagstukke as beleidvraagstukke te identifiseer en op die beleidagenda te plaas.
- Die burgerlike samelewing in landelike en stedelike gebiede is gekonsulteer in die proses om 'n nuwe waterbeleid deur middel van gepaste wetgewing te formuleer.
- Die waterbeleid word sedert 1994 op 'n aantal fundamentele beginsels gebaseer wat met wetlike aspekte van water, die watersiklus, waterbronbestuursprioriteite, benaderings ten opsigte van waterbronbestuur, waterinstellings en waterdienste verband hou.
- Die Wet op Waterdienste van 1997 het die lewering van waterdienste aan baie Suid-Afrikaners verseker. Hierdie studie bevind ook dat gebreke in hierdie proses bestaan. Daar is in hoofstuk 4 hierop uitgebrei. Sulke studies kan aangepak word.

- Die Nasionale Waterwet van 1998 hersien waterbronbestuur en -beheer in Suid-Afrika. Die wet doen weg met privaateienaarskap van water en maak voorsiening vir 'n lisensie- en prysstelsel.
- Beide wette maak voorsiening vir plaaslike gemeenskappe in waterbronbestuur deur middel van opvanggebiedbestuursagentskappe en verdien ook meer gedetailleerde aandag.
- Die Nasionale Waterwet is egter eers in 1998 aanvaar. Dit val buite die omvang van hierdie studie om die implementering daarvan te evalueer. Hoofstuk 4 bied 'n voorlopige opname hiervan.

5.4 VOORSTELLE VIR TOEKOMSTIGE NAVORSING

Hierdie studie dien bloot as 'n verkennende studie waarin die aspekte van die openbare beleidproses ten opsigte van water in Suid-Afrika sedert 1994 bespreek is. Dit baan dus die weg vir meer gedetailleerde studies oor die onderwerp. Die volgende voorstelle vir toekomstige navorsing kan van waarde wees:

- Die implementering van die Nasionale Waterwet (Wet 36 van 1998) moet nog bestudeer word, sowel as die impak van die nuwe benadering ten opsigte van beleidvraagstukke sedert 1994.
- 'n Verdere studie wat waardevol kan wees, is 'n kwantitatiewe studie oor die houdings en waardes van Suid-Afrikaners ten opsigte van die nuwe waterbeleid.
- 'n Vergelykende studie tussen die Suid-Afrikaanse waterbeleid en dié van ander state in Suider-Afrika is 'n verdere moontlikheid. Dit kan waardevol wees ten einde aan die SADC Waterprotokol groter status te verleen.
- Daar is in hoofstuk 2 van hierdie studie aangedui dat daar min beleidstudies bestaan oor waterbeleid in die periode voor 1994.

- Daar is ook meriete vir 'n beleidstudie van die periode na 1999 onder leierskap van Minister Ronnie Kasrils.
- Die rol van die burgerlike samelewing in die waterbeleidproses sedert 1994 verdien ook aandag. Daar is in hoofstuk 3 melding gemaak van 'n verskeidenheid belangegroepe wat hierby betrokke was.
- Daar is in hoofstuk 1 aangedui dat waterskaarste die potensiaal vir konflik in 'n samelewing kan verhoog. Minister Asmal het by geleentheid hierna verwys. Daar is geen studie in die Politieke Wetenskappe hieroor in Suid-Afrika onderneem nie. So 'n studie kan fokus op gemeenskapskonflik oor waterbronne.
- Die *Wet op Waterdienste* maak voorsiening vir die privatisering van waterdienste. Hierdie privatisering kan moontlik ondersoek word. Daar is reeds gevalle aangeteken waar Franse en Britse waterdiensverskaffers in Suid-Afrika betrokke is.
- Daar is in hoofstuk 3 verwys na organisasies wat betrokke was by die opstelling van die IDRC verslae en die daaropvolgende voorleggings ten opsigte van waterwetsontwerpe. 'n Moontlike studie kan hierop fokus, asook op die redes waarom sommige organisasies nie aan hierdie proses deelgeneem het nie.
- Jurie Mentz van die IVP het in die tweedelesingsdebat oor die nasionale waterwetsontwerp beswaar aangeteken oor die gebrek aan konsultasie met tradisionele leiers in hierdie proses. Die houding van tradisionele leiers oor die nuwe waterbeleid kan ondersoek word.
- Fase 2 van die Lesotho Hoogland Waterprojek word nog tussen Suid-Afrika en Lesotho onderhandel. Geen studie is oor dié projek vanuit die Politieke Wetenskappe onderneem nie. Dit kan die internasionale aspekte waarna die *Nasionale Waterwet* en die *Wet op Waterdienste* verwys, onder meer, aanspreek.
- Die voorafgaande sluit aan by die werksaamhede van die Wêreldkommissie vir Damme waarvan Kader Asmal die voorsitter is. Die kommissie moet teen

Junie 2000 'n verslag bekendstel oor damme en hulle impak. Die wyse waarop hierdie kwessie Suid-Afrika en die Suid-Afrikaanse waterbeleid raak, kan ondersoek word.

- 'n Studie oor die *Werk vir Water* program, een van die projekte wat sedert 1994 geloods is, kan van waarde wees.
- Die *Nasionale Waterwet* maak voorsiening vir waterbestuurstrategieë op nasionale en opvanggebiedvlak. Die inhoud en implikasies van hierdie strategieë en hoe dit bydra, al dan nie, tot die sukses van waterbeleid na 1994, kan ook ondersoek word.
- Die wyse waarop die *Nasionale Waterwet* geïmplementeer word, kan nagevors word.
- Hierdie studie het die waterbeleidproses sedert 1994 ondersoek. 'n Studie wat op die tydperk van 1999 fokus, kan aspekte van die beleid wat moontlik nie so suksesvol is nie, ondersoek.
- Daar is in hoofstuk 1 aangedui dat waterbronne wêreldwyd onder druk is. Die vraag ontstaan wat die impak van krimpende waterbronne op waterbeleid gaan wees. Daar word deur sommige kundiges aangedui dat Suid-Afrika teen 2020 'n kritiese watertekort in die gesig staar. Hierdie toestand van sake verg deurlopende navorsing.

5.5 TEN SLOTTE

Water is skaars in Suid-Afrika. Hierdie studie het gepoog om 'n beskrywing te gee van 'n nuwe sosiale en waterorde in Suid-Afrika sedert 1994.

Die openbare beleidproses sluit alle generiese fases van enige beleidvraagstuk in. Dit is in hierdie stadium moeilik om te voorspel wat die impak van die implementering van die *Nasionale Waterwet* van 1998 gaan wees. Enersyds wil dit voorkom asof die

impak reeds sigbaar is. Andersyds is dit nodig om terug te gaan na die hele Suid-Afrikaanse gemeenskap en hulle mening hieroor in te win.

Dit is wel duidelik uit hierdie studie dat die nuwe waterbeleid die lewens van sommige Suid-Afrikaners wat voorheen benadeel is, ten goede verander het. Die nuwe beleid is getrou aan die beginsels van die Grondwet omdat dit aan alle Suid-Afrikaners gelyke en regverdige toegang tot water waarborg. Die plig rus op alle Suid-Afrikaners om water vir toekomstige geslagte te bewaar.

BIBLIOGRAFIE

- A brief explanation of the South African legislative process. 1999. <www.polity.org.za/govdocs/legislation/process.htm>
- Abate, Z. 1992. Planning a national water policy in Ethiopia, in Le Moigne, G et al. (eds). Country experiences with water resources management. Economic, institutional, technical and environmental issues. World Bank Technical Paper Number 175. Washington: World Bank.
- Abedian, I & Biggs M (eds). 1998. Economic globalisation and fiscal policy. Cape Town: Oxford University Press.
- Abu-Zeid, M A & Rady, M A. 1992. Water resources management and policies in Egypt, in Le Moigne, G et al. (eds). Country experiences with water resources management. Economic, institutional, technical and environmental issues. World Bank Technical Paper Number 175. Washington: World Bank.
- African National Congress (ANC). 1994. The Reconstruction and Development Programme. A policy framework. Johannesburg: Umanyano Publications.
- African National Congress (ANC). 1998. The National water bill. Parliamentary Bulletin 38, 2 Junie 1998. <www.anc.org.za/ancdocs/pubc/whip/whip38.htm>
- Alden, C. 1998. Democratic foreign policy making and the "Two Chinas" question. Discussion papers in International Relations 2(1). Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- Alence, R. 1998. The economic policy-making process in South Africa: Report of a survey of an informed panel, late 1997. Pretoria: HSRC Publishers.
- Alexander, N. 1993. Some are more equal than others. Essays on the transition in South Africa. Johannesburg: Buchu Books.
- Anderson, J E. 1997. Public policy making. New York: Holt, Rinehart & Wonston.
- Asmal, K. 1994. Preface. Water – an indivisible national asset. White paper on water supply and sanitation policy. Kaapstad: Department of Water Affairs and Forestry.
- Asmal, K. 1997. An introduction to the fundamental principles and objectives for a new water law. Pretoria: Department of Water Affairs and Forestry. February.
- Bakkes, C M. 1989. Die opleiding van omgewingsgesondheidsbeamptes in diens van plaaslike owerhede in Suid-Afrika. Ongepubliseerde M.A. verhandeling. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Baldwin, D A. 1997. The concept of security. Review of International Studies 23.
- Barber, J. 1998. South Africa's foreign policy, in Venter, A (ed). Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies. Pretoria: J L van Schaik.
- Bellany, I. 1996. Insuring security. Political Studies XLIV.
- Bernstein, A. 1999. Policy-making in a new democracy. South Africa's challenges for the 21st century. Johannesburg: Centre for Development and Enterprise.

- Besdziek, D. 1998. Provincial government, in Venter, A (ed). *Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies*. Pretoria: J L van Schaik.
- Booyesen, S & Erasmus, E. 1998. Public policy making in South Africa, in Venter, A (ed). *Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies*. Pretoria: J L van Schaik.
- Bromley, D. 1995. South Africa. Natural resource issues in environmental policy. Discussion Paper Number 9. Washington: World Bank.
- Brynard, K. 1995. Die droogtes wat ons self gemaak het. *Insig*. Junie.
- Budlender, D. 1997. Women, gender and policy-making in the South African context. *Development Southern Africa* 14(4).
- Buntman, F. 1998. South Africa's first democratic elections and their political context, in Mbaku, J M & Ihonvbere, J O (eds). *Multiparty democracy and political change. Constraints to democratisation in Africa*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Burger, D (ed). 1998. *South Africa Yearbook 1998*. Pretoria: GCIS.
- Business South Africa. 1998. Memorandum to the Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry on the National Water Bill. 13 March.
- Calland, R (ed). 1999. *The first five years: A review of South Africa's democratic Parliament*. Cape Town: IDASA.
- Clarke, M. 1995. "Implementation" in Harrop, M (ed). *Power and policy in liberal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clarke, R. 1993. *Water: an international crisis*. London: Earthscan Publications.
- Cloete, J J N. 1995. *Public administration and management*. Pretoria: J L van Schaik.
- Cock, J & Koch, E (eds). 1991. *Going green. People, politics and the environment in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Coetzee, H. 1994. Southern African water issues, in Venter, M (ed). *Prospects for progress. Critical issues for Southern Africa*. Cape Town: Maskew Miller Longman.
- Cooper, P J et al. 1998. *Public Administration for the twenty first century*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Corder, C K. 1991. Project Ecos. The South African national environmental conservation survey. Paper read at the Southern African International Conference on Environmental Management. Somerset West.
- COSATU. 1997. COSATU submission to the water services bill presented to the portfolio committee on agriculture, water affairs and forestry. <www.cosatu.org.za/docs/waterser/htm>
- COSATU. 1998. COSATU parliamentary submission on the National Water Bill presented to the Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry. 17 Maart. <www.cosatu.org.za/docs/1998/waterbil.htm>
- Creswell, J W. 1994. *Research design. Qualitative and quantitative approaches*. London: Sage Publications.
- Danoher, V J. 1981. *The role of large local authorities in water resource development and utilisation planning in metropolitan areas with reference to Port Elizabeth*. Unpublished MPA dissertation. Port Elizabeth: University of Port Elizabeth.
- Davies, B & Day, J. 1998. *Vanishing waters*. Cape Town: University of Cape Town Press.

- De Villiers, D. 1993. Transition by transaction: A theoretical and comparative analysis of negotiated transitions with special reference to South Africa, 1989 to 1992. Unpublished D Phil thesis. Port Elizabeth: University of Port Elizabeth.
- De Villiers, G D, Schmitz, P M Y & Booysen, H J. 1996. South Africa's water resources and the Lesotho Highlands water scheme: a partial solution to the country's water problems. *International Journal of Water Resources Development* 12(1).
- Deconinck, S. 1997. Water en het Israëliësch-Palestijnse vredesproces. *Internationale Spectator*. Januarie.
- Derman, B. 1998. Balancing the waters: development and hydropolitics in contemporary Zimbabwe, in Donahue, J M & Johnston, B R (eds). 1998. *Water, culture and power. Local struggles in a global context*. Washington: Island Press.
- Desai, B. 1991. An environmental policy for the Pan Africanist Congress of Azania. *History in the making* 1(3). January.
- Donahue, J M & Johnston, B R (eds). 1998. *Water, culture and power. Local struggles in a global context*. Washington: Island Press.
- Dorcey, T (ed). 1997. *Large dams. Learning from the past, looking at the future*. Washington: World Bank.
- Du Bois, F & Glazewski, J. 1998. Comments on the National Water Bill. 9 March.
- Du Toit, P. 1993. Civil society, democracy and state building in South Africa. Research Report No 1. Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, University of Stellenbosch.
- Du Toit, P. 1999. The South African voter and the racial census, c 1994. *Politeia* 18(2).
- Dunn, W N. 1994. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Dwivedi, O P. 1986. Political Science and the environment. *International Social Science Journal* 109.
- Dye, T. 1995. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Fig, D. 1996. Environmental flashpoints in South Africa. Protracted disputes, unpredictable outcomes. *Track Two*. December.
- Forest Industries Association. 1998. Forest industry comments on the National Water Bill. 10 February.
- Freedman, L. 1992. The concept of security, in Hawkesworth, M & Kogan, M (eds). *Encyclopedia of Government and Politics Volume 2*. London: Routledge.
- Friedman, S & Atkinson, D (eds). 1994. *South African Review 7. The small miracle. South Africa's negotiated settlement*. Johannesburg: Ravan Press.
- Friedman, S. 1993. South Africa's reluctant transition. *Journal of Democracy* 4(2).
- Geldenhuys, D & Kotzé, H J. 1983. Aspects of political decision-making in South Africa. *Politikon* 10(1).
- Geldenhuys, D. 1998. Die China-kwessie in Suid-Afrika se buitelandse beleid. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 23(1).
- Giliomee, H & Schlemmer, L (eds). 1994. *The bold experiment. South Africa's new democracy*. Johannesburg: Southern Book Publishers.
- Glazewski, J. 1999. Elektroniese kommunikasie. 25 Oktober 1999.

- Gleick, P H (ed). 1993a. *Water in crisis. A guide to the world's fresh water resources*. Oxford: Oxford University Press.
- Gleick, P H. 1993b. Water and conflict. *Fresh water resources and international security. International Security* 18(1).
- Government Communication and Information System (GCIS). 1998. *The building has begun! Government's report to the nation '98*. Pretoria: GCIS.
- Grobler, S. 1998. Brief van die algemene bestuurder van COSAB aan die Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou. 13 Maart.
- Græger, N. 1996. Environmental security? *Journal of Peace Research* 33(1).
- Guelke, A. 1999. *South Africa in transition. The misunderstood miracle*. London: I B Tauris.
- Habib, A, Pillay, D & Desai, A. 1998. South Africa and the global order: the structural conditioning of a transition to democracy. *Journal of Contemporary African Studies* 16(1).
- Hallowes, D (ed). 1993. *Hidden faces. Environment, development and justice: South Africa and the global context*. Scottsville: Earthlife Africa.
- Ham, C & Hill, M. 1993. *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Hanekom, S X. 1987. *Public policy*. Johannesburg: Macmillan.
- Hanekom, S X. 1996. *Public policy: a framework and instrument for action*. Johannesburg: International Thomson Publishing.
- Harari, O. 1989. *Lessons from South Africa: a new perspective on public policy and productivity*. New York: Harper & Row.
- Harber, A. 1986. The uniformed web that sprawls across the country. *Weekly Mail*. 3-8 October.
- Hartshorne, K. 1998. *The making of education policy in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Heymans, C. 1996. Towards strategic public policy making in a democratic South Africa: some international lessons. *Africanus* 26(2).
- Hill, M. 1997. *The policy process in the modern state*. New York: Prentice Hall.
- Hilliard, V G & Kemp, N D. 1999. Citizen participation crucial to good governance and administration in South Africa. *Politeia* 18(3).
- Holbrook, G. 1998. Shoring up hydraulic despotism: class, race and ethnicity in irrigation politics in the Eastern Cape Province, South Africa. *Journal of Contemporary African Studies* 16(1).
- Hough, M. 1990. Security, war and the environment. *Strategic Review for Southern Africa* XII(2).
- Houston, G, Mpanyane, J & Liebenberg, I. 1999. The National Economic Development and Labour Council (NEDLAC): a tripartite dialogue. *Journal of Public Administration* 34(2).
- Huntley, B J, Siegfried, R & Sunter C. 1989. *South African environments into the 21st century*. Cape Town: Human & Rousseau.
- International Development and Research Centre (IDRC). 1994. *Environment, reconstruction and development in the new South Africa*. Johannesburg: IDRC.

- International Development and Research Centre (IDRC). 1995. *Building a new South Africa: Environment, reconstruction and development* Volume 4. Ottawa: IDRC.
- Kidd, M. 1996. Power for the green people? The constitution and the environment. *Indicator SA* 13(3).
- Kihato, C & Rapoo, T. 1999. *An independent voice? A survey of civil society organisations in South Africa, their funding and their influence over the policy process*. Research report no 67. Johannesburg: Centre for Policy Studies.
- Koch, E. 1992. Recent issues in environmental politics, in Moss, G & Obery, I (eds). 1992. *South African Review* 6. From "Red Friday" to Codesa. Johannesburg: Ravan Press.
- Kotzé, H J & Van Wyk, J J. 1986. *Politieke konsepte*. Johannesburg: Perskor.
- Kotzé, H J. 1989. Aspects of the public policy process in South Africa, in Venter, A (ed). *South African government and politics. An introduction to its institutions, processes and policies*. Johannesburg: Southern Book Publishers.
- Kotzé, H J. 1991. Constrained policy making in South Africa: struggling with the legacy of apartheid, in Van Vuuren, D J et al. (eds). *South Africa in the nineties*. Pretoria: HSRC Publishers.
- Kotzé, H J. 1992. *Transitional politics in South Africa: An attitude survey of opinion-leaders*. Research report No 3. Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, University of Stellenbosch.
- Kotzé, H J. 1993. Attitudes in transition. Towards an elite settlement. *Indicator SA* 10(2).
- Kotzé, H J & Greyling, A. 1994. *Political organisations in South Africa A - Z*. Cape Town: Tafelberg.
- Kotzé, H J (ed). 1996a. *Parliamentary dynamics. Understanding political life in the South African Parliament*. Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, University of Stellenbosch.
- Kotzé, H J. 1996b. The new Parliament: transforming the Westminster heritage, in Faure, M & Lane, J E (eds). *South Africa: Designing new political institutions*. London: Sage.
- Kotzé, H J (ed). 1996c. *Consolidating democracy. What role for civil society in South Africa?* Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, University of Stellenbosch.
- Kotzé, H J. 1997. *Take us to our leaders: The South African National Assembly and its members*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.
- Krog, A. 1997. *Water in our lives. Preamble of White paper on a national water policy for South Africa*. Pretoria: Department of Water Affairs & Forestry.
- Kroukamp, H. 1998. Reform and transformation in the post-apartheid South Africa: damnation or salvation? *Politeia* 17(2).
- Le Moigne, G, Barghoutti, F G, Garbud, L & Xie, M (eds). 1992. *Country experiences with water resources management. Economic, institutional, technical and environmental issues*. World Bank Technical Paper Number 175. Washington: World Bank.
- Le Pere, G & Van Nieuwkerk, A. 1999. Making foreign policy in South Africa, in Nel, P & McGowan, P J (eds). *Power, wealth and global order. An International Relations textbook for Africa*. Cape Town: University of Cape Town Press.

- Levy, M A. 1995. Is the environment a national security issue? *International Security* 20(2).
- Lodge, T. 1999a. Policy processes with the African National Congress and the Tripartite Alliance. *Politikon* 26(1).
- Lodge, T. 1999b. South African politics since 1994. Kaapstad: David Philip Publishers.
- Lotter, L. 1999. Elektroniese kommunikasie. 4 November 1999.
- Lowi, M R. 1993. Bridging the divide. Transboundary resource disputes and the case of West Bank water. *International Security* 18(1).
- Macozoma, S. 1996. The role of standing committees: an ANC perspective, in Kotzé, H J (ed). *Parliamentary dynamics. Understanding political life in the South African Parliament*. Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, University of Stellenbosch.
- Maganya, E & Houghton, R (eds). 1996. *Transformation in South Africa? Policy debates in the 1990s*. Johannesburg: Institute for African Alternatives.
- Malherbe, R. 1998. The legal system and the judiciary, in Venter, A (ed). *Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies*. Pretoria: J L van Schaik.
- Malherbe, S. 1998. GEAR. *South African Yearbook of International Affairs* 1998/9. Johannesburg: SAIIA.
- Marais, H. 1998. *South Africa: Limits to change. The political economy of transition*. Cape Town: University of Cape Town Press.
- Mathews, J T. 1997. Power shift. *Foreign Affairs*. January/February.
- Mattes, R. 1995. *The election book. Judgement and choice in South Africa's 1994 election*. Cape Town: IDASA Public Information Centre.
- McDonald, D A. 1996. *The politics of ecology in South Africa: Urban governance and environmental policy in Cape Town*. Unpublished D.Phil thesis. Toronto: University of Toronto.
- McGregor, K. 1999. "Sunny with some stormclouds' The Reality Check Survey. *Indicator SA* 16(2).
- Mentoor, J W. 1995. *Public participation in public policy making*. Unpublished M.A. dissertation. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Mentzel, C & Fick, J. 1996. Transformation perspectives on policy management: dynamics of intergovernmental relations with specific reference to the Eastern Cape. *Africanus* 26(2).
- Michie, J & Padayachee, V (eds). 1997. *The political economy of South Africa's transition. Policy perspectives in the late 1990s*. London: The Dryden Press.
- Michie, J & Padayachee, V. 1998. Three years after apartheid: growth, employment and redistribution? *Cambridge Journal of Economics* 22.
- Milbrath, L W & Inscho, F R. 1975. The environmental problem as a political problem. An agenda of environmental concerns for political scientists, in Milbrath, L W & Inscho, F R (eds). *The politics of environmental policy*. New York: Sage.
- Mills, G. 1998. South Africa's foreign policy: from isolation to respectability? in Simon, D (ed). *South Africa in Southern Africa. Reconfiguring the region*. Cape Town: David Philip.

- Molepo, S D. 1998. *The impact of population growth on public administration*. Unpublished M. Admin dissertation. Pretoria: University of Pretoria.
- Morgan, A J. 1998. Brief van hoof uitvoerende beamppte van Eskom aan Janet Love, voorsitter van die Portefeuljekomitee vir Waterwese en Bosbou. 13 Maart.
- Moss, G & Obery, I (eds). 1992. *South African Review* 6. From "Red Friday" to Codesa. Johannesburg: Ravan Press.
- Moyo, S & De Coning, C. 1996. Observations on cooperation in policy training initiatives in Southern Africa. *Africanus* 26(2).
- Muller, J J. 1997. A greener South Africa? Environmentalism, politics and the future. *Politikon* 24(1).
- Munslow, B & FitzGerald, P. 1997. Search for a development strategy: the RDP and beyond, in FitzGerald, P, McLennan, A & Munslow, B (eds). *Managing sustainable development in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Murray, M J. 1994. *Revolution deferred. The painful birth of post-apartheid South Africa*. London: Verso.
- National Assembly. 1998. Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry. <www.polity.org.za/govdocs/parliament/committees/water/agric.htm>
- National Forestry Advisory Council. 1998. Points to be raised by the National Forestry Advisory Council in relation to the National Water Bill. 3 March.
- NEDLAC. 1997a. NEDLAC Executive Council ratifies five new agreements. News Release. <196.7.70.212/html/270897.htm>
- NEDLAC. 1997b. NEDLAC agreement on the water services bill. <196.7.70.212/html/agreewater.htm>
- NEDLAC. 1997c. Draft agreement by the developing chamber concerning the water services bill published on 23 May 1997. <196.7.70.212/html/agreewater/htm>
- O'Donnell, J, Schmitter, P C & Whitehead, L. 1986. *Transition from authoritarian rule: prospects for democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Keefe, J H, Uys, M & Bruton, M N. 1992. Freshwater systems, in Fuggle, R F & Rabie, M A (eds). *Environmental management in South Africa*. Cape Town: Juta.
- O'Meara, D. 1996. *Forty lost years. The apartheid state and the politics of the National Party, 1948-1994*. Randburg: Ravan Press.
- Ohlsson, L (ed). 1995. *Hydropolitics. Conflicts over water as a development constraint*. London: Zed Books.
- Opperman, N. 1999. Persoonlike onderhoud. SALU gebou. Pretoria. 1 November 1999.
- Orkin, M, Tshandu, Z & Dugard, J. 1997. Policy research and formulation: two case studies, in Fitzgerald, P, Lennan, P & Munslow, B (eds). *Managing sustainable development in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Palmer Development Group. 1994a. *Meeting the demand for water and sanitation services: getting it right in the transition*. Water Research Commission (WRC) Report No 571/3/94. June. Pretoria: WRC.
- Palmer Development Group. 1994b. *International Perspectives: some lessons for South Africa from England, France, Brazil and Botswana and some information on external funding agencies*. Water Research Commission (WRC) Report No 571/4/94. June. Pretoria: WRC.

- Palmer Development Group. 1994c. Summary Report. Water Research Commission (WRC) Report No 571/6/94. June. Pretoria: WRC.
- Park, C. 1997. *The environment. Principles and applications*. London: Routledge.
- Parliamentary Whip, 30 August 1996.
- Parsons, W. 1995. *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Payne, R A. 1996. Deliberating global environmental politics. *Journal of Peace Research* 33(2).
- Pearce, F. 1992. *The dammed. Rivers, dams and the coming of the world water crisis*. London: The Bodley Head.
- Pettiford, L. 1996. Changing conceptions of security in the Third World. *Third World Quarterly* 17(2).
- Pitman, W V & Hudson, J. 1997. Regional water resources: prospects for trade and cooperation, in Kritzingen-van Niekerk, L (ed). *Towards strengthening multisectoral linkages in SADC*. Development Bank of Southern Africa Development Paper Number 33.
- Portefeuljekomitee vir Landbou, Waterwese en Bosbou. 1999. Inligting. Maart 1998.
- Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs & Forestry. 1999. Minutes of proceedings.
<www.polity.org.za/govdocs/parliament/committees/water/index.htm>
- Portney, K E. 1986. *Approaching public policy analysis. An introduction to policy and program research*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Preston, G R. 1989. *Attitudes of business leaders and professional ecologists toward conservation and development in South Africa*. Unpublished PhD thesis. Cape Town: University of Cape Town.
- Public Education Department of Parliament (PED). 1996. *Parliamentary Directory. Directory of the South African Parliament*. Cape Town: PED of the Parliament of the Republic of South Africa.
- Raad vir die Omgewing. 1993. *Omgewing in die nuwe Suid-Afrika*. Pretoria: Raad vir die Omgewing.
- Ramphele, M & McDowell, C (eds). 1991. *Restoring the land. Environment and change in post-apartheid South Africa*. London: Panos Publications.
- Read, N T. 1998. Letter from the secretary of the Greytown & District Chamber of Commerce to the Department of Water Affairs and Forestry. 27 February.
- Ritchken, E. 1998. The RDP, governance and rural development, in FitzGerald, P, McLennan, A & Munslow, B (eds). *Managing sustainable development in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Roefs, M & Liebenberg, I. 1999. Non-racialism on the eve of 2000: the South African gallery of survey data and notes on policy-making. *Journal of Public Administration* 34(2).
- Ross, R. 1999. *A concise history of South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roux, N L et al. 1997. *Critical issues in public management and administration in South Africa*. Pretoria: Kagiso Tertiary.

- RSA Beleidsvoorsig. 1993.
- Rule, S (ed). 1999. Public opinion on national priority issues. Election '99. Pretoria: HSRC Publishers.
- Rural Development Services Network (RDSN). 1998. Submission by the RDSN to the National Water Bill. 16 March.
- Sachs, A. 1992. Advancing human rights in South Africa. Contemporary debates. Cape Town: Oxford University Press.
- Saeijs, H L F & Van Berkel, M J. 1997. The scarcity of water. Emerging legal and policy responses, in Brans, H P, de Haan, E J, Nollkaemper, A & Rinzema, J (eds). The scarcity of water. legal and policy responses. London: Kluwer Law International.
- Saleth, R M. 1996. Water institutions in India: economics, legal and policy. New Delhi: Commonwealth Publishers.
- Schoeman, M. 1998. The political economy of South Africa in a global context, in Venter, A (ed). Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies. Pretoria: J L van Schaik.
- Schönteich, M. 1998. The ANC's 4th year in parliament: an assessment. SAIRR Research Paper. 13 March 1998.
- Schrire, R & Silke, D. 1997. Foreign policy: The domestic context, in Carlsnaes, W & Muller, M (eds). Change and South African external relations. Halfway House: International Thomson.
- Schrire, R. 1990. Critical choices for South Africa: an agenda for the 1990s. Cape Town: Oxford University Press.
- Seegers, A. 1996. The military in the making of modern South Africa. London: I B Tauris.
- Seekings, J. 1997. From the ballot box to the bookshelf: studies of the 1994 South African general election. *Journal of Contemporary African Studies* 15(2).
- Serageldin, I. 1995. Toward sustainable management of water resources. Washington: World Bank.
- Shamir, U. 1998. Science and the management of water, in *World Science Report 1998*. Paris: UNESCO.
- Sharma, N P, Damhaug, T, Gilgan-Hunt, E, Grey, D, Okaru, V & Rothberg, D. 1996. African water resources. Challenges and opportunities for sustainable development. World Bank Technical Paper No 331. Washington: World Bank.
- Shubane, K. 1999. Political developments in South Africa and elections 1999. Africa Dialogue Lecture Series, University of Pretoria and ACCORD, Pretoria, 13 May 1999.
- Simon, J. 1997. A new population policy for the new South Africa. *Populi*. May/June.
- Sisulu, M & Sangweni, S. 1991. Future environmental policy for a changing South Africa. *History in the making* 1(3). January.
- Skinner, K & Mqadi, N. 1999. Women and water. Breaking the barriers to participation. *Indicator SA* 16(2).
- Slabbert, F v Z. 1991. The basis and challenges of transition in South Africa: a review and a preview, in Lee, R & Schlemmer, L (eds). *Transition to democracy. Policy perspectives 1991*. Cape Town: Oxford University Press.

- Smith, F. 1995. Government actions to manage the water catchment areas of South Africa: past, present and future. *Politeia* 14(1).
- Solomon, H & Cilliers, J (eds). 1997. *People, poverty and peace: human security in Southern Africa*. Institute for Security Studies Monograph Series 4.
- Solomon, H (ed). 1996. *Sink or swim? Water resource security and state co-operation*. Institute for Security Studies Monograph Series 6.
- Soroos, M V. 1994. Global change, environmental security and the prisoner's dilemma. *Journal of Peace Research* 31(3).
- South African Association of Water Boards. 1998. Submission prepared for the public hearing of the Portfolio Committee on Water Affairs and Forestry. 17 March.
- SAIRR. 1994. *Race Relations Survey 1994*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- SAIRR. 1996. *Race Relations Survey 1995/1996*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- SAIRR. 1997. *South Africa Survey 1996/97*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- SAIRR. 1998. *South Africa Survey 1997/98*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Spence, J (ed). 1994. *Change in South Africa*. London: Pinter Publishers.
- Spence, J. 1996. The debate over South Africa's foreign policy. *South African Journal of International Affairs* 14(1).
- Spence, J. 1998. The new South African foreign policy: moral incentives and political constraints. *ISSUP Bulletin* 1/98.
- Spies, P H (ed). 1993. *Public policy in South Africa in the year 2000*. Bellville: Institute for Futures Research, University of Stellenbosch.
- Stals, C. 1996. The South African economy: an evaluation, in Handley, A & Mills, G (eds). *From isolation to integration? The South African economy in the 1990's*. Johannesburg: SAIIA.
- Starr, J R & Stoll, D C (eds). 1988. *The politics of scarcity. Water in the Middle East*. London: Westview Press.
- Stern, E K. 1995. Bringing the environment in: The case for comprehensive security. *Cooperation and Conflict* 30(3).
- Stewart, P. 1997. The Reconstruction and Development Programme. 1994-1996, in Liebenberg, S & Stewart, P (eds). *Participatory development management and the RDP*. Kenwyn: Juta.
- Sutherland, M M. 1990. *The influence of the private sector on public policy*. Unpublished M.A. dissertation. Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- Swain, A. 1996. Displacing the conflict: environmental destruction in Bangladesh and ethnic conflict in India. *Journal of Peace Research* 33(2).
- Taljaard, R & Venter, A. 1998. Parliament, in Venter, A (ed). *Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies*. Pretoria: J L van Schaik.

- Taylor, H & Mattes, R. 1998. Public evaluations of and demands on local government. IDASA Public Opinion Service Report No 3. February.
- Taylor, H. 1998. Squaring the circle. Towards a valid values dimension for South Africa. Unpublished M.A. dissertation. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Taylor, H. 1999. How does the government rate on the performance scorecard? *Reconstruct*. 14 February 1999.
- Taylor, M. 1996. *The statute book*. Volume 2. Cape Town: IDASA Parliamentary Information and Monitoring Centre.
- Tennberg, M. 1995. Risky business: defining the concept of environmental security. *Cooperation and Conflict* 30(3).
- Theunissen, C A. 1998. Administering national government, in Venter, A (ed). *Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies*. Pretoria: J L van Schaik.
- Turton, A R. 1998. The hydropolitics of Southern Africa: The case of the Zambezi river basin as an area of potential co-operation based on Allan's concept of "virtual water". Unpublished M.A. dissertation. Pretoria: University of South Africa.
- Turton, A R. 1999. Water policy in Southern Africa: A brief synopsis of some of the macro driving forces. Paper read at the Southern Africa Society of Aquatic Scientists 35th annual conference on Research, conservation and management of aquatic resources in Southern Africa. Swakopmund. 27 June to 1 July.
- Umvoti Agricultural Society. 1998. Letter from the secretaries to the Director General of Water Affairs and Forestry. 2 March.
- Van Maanen, M. 1997. Middle East hydropolitics and the case of West Bank water. Unpublished Honours dissertation. University of Western Australia.
- Van Reenen, T P. 1994. Environmental policy-making and effective environmental administration. *South African Journal of Environmental Law and Policy* 1(1).
- Van Veijeren, C G. 1998. Brief deur voorsitter van SALU se nasionale besproeiing en wateraangeleenthede komitee, aan Janet Love, voorsitter van die Portefeuljekomitee vir Waterwese en Bosbou. 4 Maart.
- Van Wyk, J K. 1993. The environment: stepchild of the transition, in Kotzé, H J (ed). *A negotiated democracy in South Africa? A survey of elite attitudes towards political, economic and social transformation*. Research report No 2. Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics, University of Stellenbosch.
- Van Wyk, J K. 1996. SA moet voortou neem om water in streek te bewaar. *Die Burger*. 10 September.
- Van Wyk, J K. 1997. Parliament and foreign affairs: continuity or change? *South African Yearbook of International Affairs* 1997. Johannesburg: SAIIA.
- Van Wyk, J K. 1998a. Parliament and the foreign policy process. *South African Yearbook of International Affairs* 1998/9. Johannesburg: SAIIA.
- Van Wyk, J K. 1998b. Towards water security in Southern Africa. *African Security Review* 7(2).
- Van Wyk, J K. 1999a. Parliament and the foreign policy process, 1994-1999. *South African Yearbook of International Affairs* 1999/2000. Johannesburg: SAIIA.

- Van Wyk, J K. 1999b. The international politics of dams: the case of the Lesotho Highlands Water Project. Paper read at the South African Political Studies Association (SAPSA) conference. Saldanha. 29 June to 2 July.
- Vanhanen, T. 1997. Prospects of democracy. A study of 172 countries. London: Routledge.
- Venter, A. 1998. The executive, in Venter, A (ed). Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies. Pretoria: J L van Schaik.
- Vollgraaff, H. 1994. Die aard en omvang van omgewings- en groenpolitiek in Suid-Afrika met spesiale verwysing na die rol van belangegroepe in die Wes-Kaap. Ongepubliseerde M.A. verhandeling. Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika.
- WRC. 1997. Report to Parliament. Pretoria: Water Research Commission.
- Watts, R. 1999. Intergovernmental relations. Pretoria: Department of Constitutional Development and Provincial Affairs.
- Wessels, D. 1998. Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram: 'n analitiese perspektief. *Acta Academica* 30(1).
- Westing, A H. 1989. The environmental component of comprehensive security. *Bulletin of Peace Proposals* 20(2).
- White, A V. 1995. Building a new South Africa. Environment, reconstruction and development. Ottawa: International Development Research Centre.
- Wissink, H F. 1996. Does the new generation of public servants need skills in public policy? Proposals for training programme in policy analysis. *Africanus* 26(2).
- World Commission on Dams. 1998. World Commission on Dams established. 16 February. <www.dams/org>
- Young, G J. 1994. Global water resource issues. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Zybrands, W. 1998. Local government, in Venter, A (ed). Government and politics in the new South Africa. An introductory reader to its institutions, processes and policies. Pretoria: J L van Schaik.

Amptelike dokumente

- Bills of the South African Parliament. 1999. <www.polity.org.za/govdocs/bills>
- Departement van Waterwese en Bosbou. 1995. Explanatory memorandum concerning the ratification of the protocol on shared watercourse systems in the Southern African Development Community (SADC) region. Pretoria.
- Department of Constitutional Development and Provincial Affairs. 1998. Intergovernmental relations. An international comparative study. Pretoria: Department of Constitutional Development and Provincial Affairs in collaboration with the National Democratic Institute for International Affairs and School of Government, University of the Western Cape.
- Department of Finance. 1996. Growth, Employment and Redistribution. A macro economic strategy. Pretoria.
- Department of Water Affairs & Forestry (DWAF). 1995. Annual report 1994/1995.
- Department of Water Affairs & Forestry (DWAF). 1998. Annual report 1997/1998.

Department of Water Affairs & Forestry (DWAF). 1999. Communities and their water services levels. A national and provincial perspective.

Department of Water Affairs & Forestry (DWAF) and Water Research Commission (WRC). 1996. Water Law Review Process. The philosophy and practice of integrated catchment management: implications for water resource management in South Africa. Discussion document. WRC Report no TT 81/96.

Department of Water Affairs & Forestry (DWAF). 1986. Management of water resources of the Republic of South Africa. Pretoria: DWAF.

Hansard. 29 Januarie 1993 tot 25 April 1994.

Hansard. 29 Oktober 1997.

Hansard. 18 Maart 1998.

Hansard. 2 Junie 1998.

Hansard. 9 Junie 1998.

Hansard. 5 Augustus 1998.

Hansard. 25 Augustus 1998.

Hansard. 3 Maart 1999. <www.polity.org.za/govdocs/parliament/natass.htm>

South Africa (Republic). 1994a. White Paper on Reconstruction and Development. Government's strategy for fundamental transformation. (RDP White Paper. Discussion Document.)

South Africa (Republic). 1994b. White paper on water supply and sanitation policy.

South Africa (Republic). 1997a. White paper on a national water policy for South Africa.

South Africa (Republic). 1997b. National Water Bill. 4th draft. 5 September.

South Africa (Republic). 1999. South African Government White Papers. <[www.polity.org.za/govdocs/white papers](http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers)>

South Africa (Republic). 1999. South African Government Discussion Papers. <www.polity.org.za/govdocs/discuss>

South Africa (Republic). 1999. South African Legislation. <www.polity.org.za/govdocs/legislation/1999>

Suid-Afrika (Republiek). Waterwet van 1956. Wet 54 van 1956.

Suid-Afrika (Republiek). Nasionale Waterwet van 1998. Wet 36 van 1998.

Suid-Afrika (Republiek). 1991. Verslag van die drie komitees van die Presidentsraad oor 'n nasionale omgewingsbestuurstelsel.

Suid-Afrika (Republiek). 1996. Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 108 van 1996.

Suid-Afrika (Republiek), 1997. Wet op Waterdienste. Wet 108 van 1997.

Koerante

Afrikaner, 6 Februarie 1998.

Beeld, 3 September 1996.

Beeld, 11 Augustus 1998.

Beeld, 9 April 1998.

Beeld, 11 September 1999.

Business Day, 11 September 1996.
 Business Day, 29 January 1998.
 Business Day, 9 June 1998.
 Cape Argus, 5 June 1998.
 Cape Times Business Times, 21 November 1996.
 Cape Times Business Times, 4 October 1996.
 Cape Times Business Times, 9 June 1998.
 Cape Times, 28 September 1989.
 Cape Times, 9 June 1998.
 Die Burger, 19 Oktober 1996.
 Die Burger, 8 Julie 1999.
 Die Burger, 8 Februarie 1996.
 Die Burger, 10 Februarie 1998.
 Die Burger, 18 Junie 1998.
 Die Burger, 19 Junie 1998.
 Die Volksblad, 21 November 1995.
 Die Volksblad, 10 Februarie 1998.
 Die Volksblad, 9 Junie 1998.
 Financial Mail, 15 May 1992.
 Finansies & Tegniek, 8 Mei 1998.
 Insig, Mei 1998.
 Insig, Junie 1998.
 Mail & Guardian, 28 November 1996.
 Mail & Guardian, 13 December 1996.
 Mail & Guardian, 9 May 1997.
 Mail & Guardian, 8 January 1999.
 Pretoria News, 14 March 1998.
 Rapport, 3 Maart 1996.
 Saturday Star, 21 March 1998.
 Southern Africa Report, 9 February 1996.
 Sunday Times Business Times, 30 May 1999.
 Sunday Times, 16 January 1994.
 Sunday Times, 28 September 1997.
 Sunday World, 16 May 1999.
 The Argus, 18 February 1994.
 The Citizen, 28 January 1998.
 The Citizen, 8 April 1998.

The Citizen, 4 June 1998.
The Citizen, 9 June 1998.
The Citizen, 18 June 1998.
The Star, 28 January 1998.
The Star, 2 February 1998.
The Star, 8 April 1998.
The Star, 9 June 1998.
The Star, 18 June 1998.

BYLAAG A

VOORLEGGINGS DEUR BELEIDAKTEURS EN -GEMEENSKAPPE AAN DIE PORTEFEULJEKOMITEE VIR LANDBOU, WATERWESE EN BOSBOU TEN OPSIGTE VAN DIE NASIONALE WATERWETSONTWERP

1998

PARLEMENT VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA
PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

Telefoon 403-2911
Telephone



Posbus 15
P.O. Box 15
KAAPSTAD
CAPE TOWN
8000

Verw./Ref.

PUBLIC HEARINGS ON THE NATIONAL WATER BILL

Monday, 16 March 1998

Venue: Committee Room V 454

09:50 - 10:00	TEA
10:30 - 11:00	COSAB Mr Stewart Grobblers
11:00 - 12:00	BUSINESS SOUTH AFRICA Mining Industry: Mr B J Shipman B.S.A.: Dr L Lotter
12:00 - 12:30	RURAL DEVELOPEMENT NETWORK SERVICES Mr Yves Wanten
12:30 - 14:00	LUNCH
14:00 - 15:00	ESKOM Mr Trevor Courtney
15:00 - 15:30	COSATU Mr Kenneth Creamer
15:30 - 16:00	PRESENTATION ON WOOL LEVY NATIONAL AGRICULTURAL MARKETING COUNCIL Mr E Block

ORAL PRESENTATION

a. COSAB: Mr Stewart Grobber (MARKED DD 4)

b. BUSINESS SOUTH AFRICA:B.S.A.: Dr L Lotter
Mining Industry: Mr B J Shipman (MARKED DD 5)

c. RURAL DEVELOPEMENT NETWORK SERVICES: Mr Yves Wanten (MARKED DD 6)

d. ESKOM: Mr Trevor Courtney (MARKED DD 7)

e. COSATU: Mr Kenneth
Creamer (NO
SUBMISSION)

f. REPRESENTATION ON
WOOL LEVY BY
NATIONAL
AGRICULTURAL
MARKETING
COUNCIL: Mr E Block (NO
SUBMISSION)

g. SOUTH AFRICAN
AGRICULTURAL UNION:
Mr Charles van Veijeren
(MARKED DD 8)

h. RAND WATER: Mr
Vincent Bath (C.E.O.)

(WILL BRING COPIES)

i. FOREST INDUSTRIES
ASSOCIATION: Mr M B P
Edwards (MARKED DD 1)

j. SOUTH AFRICAN
ASSOCIATION OF WATER
BOARDS: Mr W Schafer
(MARKED DD 9)

PARLEMENT VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA
PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

Telefoon 403-2911
Telephone



Posbus 15
P.O. Box
KAAPSTAD
CAPE TOWN
8000

Verw./Ref.

PUBLIC HEARINGS ON THE NATIONAL WATER BILL

Tuesday, 17 March 1998

Venue: Committee Room V 454

09:15 - 09:30	TEA
09:30 - 10:00	SOUTH AFRICAN AGRICULTURAL UNION Mr Charles van Veijeren
10:00 - 11:00	RAND WATER Mr Vincent Bath (C.E.O.)
12:00 - 12:30	FOREST INDUSTRIES ASSOCIATION Mr M B P Edwards
12:30 - 14:00	LUNCH
14:00 - 14:30	SOUTH AFRICAN ASSOCIATION OF WATER BOARDS Mr W Schafer
14:30 - 16:00	DISCUSSION AROUND THE WINE AND SPIRIT AMENDMENT BILL

**PUBLIC HEARINGS ON
THE
NATIONAL WATER BILL**

CONTENTS

1. PROGRAM

2. ORAL PRESENTATIONS

**3. WRITTEN
SUBMISSIONS :**

**a. Sugar Association
(marked DD 2)**

**b. National Forestry
Advisory Council (marked
DD 3)**

c. Greytown & District
Chamber of Commerce
(marked DD 10)

d. Umvoti Agricultural
Society (marked DD 11)

e. Environmental Law Unit
U.C.T. (marked DD 12)

f. Jukskei River Catchment
Water Quality Steering
Committee (marked DD
13)

g. South African Institute
of Civil Engineering
(marked DD 14)

Forest

Owners

Association

DDI

Woodmead, SANDTON

P.O. Box 1553

RIVONIA

2128

R. S. A.

Tel: (011) 803 3403/4

Int: +27 11 803 3403/4

Fax: (011) 803 6708

Int: +27 11 803 6708

E-mail: forest@global.co.za

FAX MESSAGE

OUR FAX NO. +27 11 803 6708

OUR TEL NO. +27 11 803 3403

P.O. BOX 1553

RIVONIA, 2128

SOUTH AFRICA

FAX TRANSMISSION COVER SHEET

TO :

ZINGISA CAW

FROM :

MIKE EDWARDS

DATE :

12/2/98

NO. OF PAGES :

12

(INCL. COVER SHEET)

MESSAGE

PLEASE CONTACT US ON THE ABOVE TELEPHONE NUMBER IF THIS
FAX FAILS TO REACH YOU SATISFACTORILY.



Reference: **MBPE/AB/49/1998**

Address: **P.O. Box 1553
RIVONIA
2128**

Telephone: **(011) 803-3403**

Fax: **(011) 803-6708**

10 February 1998

Ms. Janet Love,
Chairperson,
Parliamentary Portfolio Committee on Agriculture,
Water Affairs and Forestry,
P.O. Box 15,
CAPE TOWN,
8000

Dear Ms. Love,

re: **REPRESENTATIONS ON NATIONAL WATER BILL
BY THE SOUTH AFRICAN FORESTRY INDUSTRY**

I refer to recent media announcements on Public Hearings on the abovementioned Bill scheduled for the 16th and 17th March, 1998 and to our brief discussion at Johannesburg International Airport on Monday morning.

Due to the fact that the National Water Bill will have a significant impact on aspects of the Commercial Forestry Operations in the country, and due to the fact that the Forestry Industry has a number of important concerns about the Bill as recently published, we consider it of vital importance that we be given an opportunity to discuss this Bill with your Committee. In terms of the media announcement we are therefore submitting our request to be included in the Public Hearings on the 16th and 17th March, 1998.

Further to this I am also enclosing a copy of a document prepared by this Association entitled "Forestry Industry comments on the National Water Bill, 1998", which highlights the concerns of the Forestry Industry and which, to attempt to be constructive, offers some proposals as to how these concerns might be addressed.

2

I trust that our request will receive your favourable consideration and that you will advise us of the details of the Public Hearings in due course. We will thereafter provide you with details on the composition of the Forestry Industry delegation.

With best regards,

Yours sincerely

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Mike Edwards". The signature is written in a cursive, flowing style. The first name "Mike" is written above the surname "Edwards", which is underlined.

M.B.P. EDWARDS
for Secretaries



**FORESTRY INDUSTRY
COMMENTS
ON THE
NATIONAL WATER BILL, 1998**

**FOREST INDUSTRIES ASSOCIATION
10th February 1998**

THE NATIONAL WATER BILL, 1998

(Submission made to the Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry - 16th March & 17th March, 1998).

(1): INTRODUCTION:

The following submission is made on behalf of the Forest Industries Association, whose members represent the interests of the undermentioned organisations:

- Forest Owners Association.
- Southern African Timber Growers Association.
- South African Wattle Growers Union.
- South African Lumber Millers Association.
- Paper Manufacturers Association of South Africa.
- South African Wood Preservers Association.

Collectively F.I.A. members own, manage and control 88% of the total commercial timber plantations in the country (e.g. 1,313,178 hectares), and own, manage and control almost 95% of the total primary wood processing plants in the country. The value of assets under the control of FIA members amounts to an estimated R21 billion with turnover generated therefrom amounting to \pm R12 billion per annum. In addition to this its members production results in R4,6 billion worth of exports annually with a net trade surplus of R1,7 billion arising therefrom. The Industry, as represented by FIA members employs directly in excess of 200,000 people and many thousands more through indirect employment and the economic multiplier affect. Well in excess of a million rural people owe their livelihood to the commercial Forestry Industry.

In providing this submission on the National Water Bill, as approved by Cabinet in January 1998, the Portfolio Committee should be aware of the fact that the Forest Industries Association has been involved in an extensive period of discussion and negotiation with the Department of Water Affairs and Forestry on all the previous drafts of the Bill. Whilst these discussions have undoubtedly resulted in a better understanding of the standpoints of the parties involved and have lead to changes being made to the Bill as it now stands these are not considered to have been substantive, and have done little to address the more fundamental concerns that the Forestry Industry has registered. We therefore urge members of the Portfolio Committee to give due consideration to these concerns as set out below and in particular to some of the suggestions that we made to address these.

The Fundamental concerns that the Forestry Industry has had with the drafts to date are:

- (1): the divorcing of any rights to use water from property ownership without any form of compensation being payable should water use rights be withdrawn, curtailed or in any way affected.
- (2): the issuing of water licences for a limited period, up to a maximum of 40 years.
- (3): the imposition of a 'resource conservation charge' or a 'run-off reduction levy' (i.e. a rainfall tax.)

The Bill as now promulgated and approved has both positive and negative aspects as it relates to the abovementioned concerns. The following comments are offered.

(A): USE OF WATER (CHAPTER 4):

This chapter essentially deals with our first two concerns. The important things to note are:

(1): WATER USE AND COMPENSATION:

- (i): stream flow reduction activities as defined in section 37 (1) and 37 (4), are classified as a water use. (Section 22 (d)).
- (ii): Forestry is specifically classified as a stream flow reduction activity (Section 37 (4)).
- (iii): Having been classified in terms of Section 37 (4) Forestry automatically becomes what is termed an 'existing lawful water use'. (Section 33 (2)).

Having been classified as an existing lawful water user, this means that Forestry can continue to use water without obtaining a water licence, at least in the interim until the licensing system is implemented, and we are required to obtain such a licence.

Of particular importance and of great encouragement is the fact that Section 23 (6) of this Chapter, for the first time, introduces the possibility of claiming compensation for the loss of or reduction in water use allocation. Section 23 (6) states the following:

"Any person who is required or has an opportunity to apply for a licence or a renewal of a licence in respect of an existing entitlement to use water, and

- (a): *has the application refused, or*
- (b): *is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement,*

such that this constitutes the destruction of or severe prejudice to the economic viability of the undertaking in respect of which the water was or could have been beneficially used, may subject to subsections (7), (8) and (9) claim compensation for any financial loss suffered in consequence."

The major problem with this clause though is what is meant by 'severe prejudice'. Reducing a part or portion of one's plantation holdings is unlikely to be considered a 'severe prejudice', even though it could well have negative impacts on the Forestry enterprises.

Further to this there could potentially be a stumbling block to claiming compensation introduced in subsection (7), which states

'The amount of any compensation must be determined -

- (a): *in accordance with Section 25 (3) of the Constitution.*
- (b): *by disregarding any reduction in the original entitlement made in order to -*
 - (i): *provide for the reserve.*
 - (ii): *rectify an over-allocation of water use from the resource concerned, or*
 - (iii): *rectify an unfair or disproportionate water use'.*

The problem arising here is what is meant by 'an over-allocation' and 'an unfair or disproportionate water use' and who determines this. The Forestry Industry has always accepted the principle of 'the Reserve' and the priority need to help provide for this.

In summary therefore although the introduction of this clause may appear positive and encouraging and may in theory address some of our concerns about compensation, in practice it may have little relevance for forestry and may make it impossible to claim any compensation.

Given the fact that forestry has already had to make enormous sacrifices in production, in the interest of water conservation, through the imposition of the Afforestation Permit System in 1972, and is the only crop which has been subject to such restriction, it is considered absolutely necessary that any further sacrifices that may have to be made be subject to compensation.

(2): DURATION OF LICENCES:

No change to previous drafts are made relative to the question of duration of licences. In terms of the approved Bill, a licence must be issued.

(i): *for an indefinite period, subject to termination by notice, the notice period to be stated in the licence, which notice period may not exceed 40 years, or*

(ii): *for a fixed period which must be stated in the licence, and which may not exceed 40 years.*

Forestry's previous concerns have therefore not been addressed and remain valid.

Forestry's concerns about 'limited duration licences' are underscored by the long rotations and hence investment periods involved, and more, and for the need to ensure that sustainable growing rotations are achieved, without which a forestry investment would not be economically viable. This is a unique situation to forestry. Furthermore, through the Afforestation Permit System with all its concomitant restrictions to promote water conservation, the one positive aspect has been the fact that legal use of rainfall for as long as forestry is practised has been ensured. The proposals in the Bill now take this legal right away.

In an attempt to reach a reasonable outcome to this dilemma the Forestry Industry suggests that serious consideration be given to leaving the status quo for existing afforestation unchanged (i.e. that no limitations be imposed) but that new afforestation that may occur in future, be subject to agreed upon limitations in terms of licence durations.

(B): FINANCIAL PROVISIONS (CHAPTER 5):

This chapter deals with the question of water pricing and more specifically to our concerns about the so called 'interception levy'.

In the previous Draft (Draft 5) it stated that,

'the Minister is specifically empowered to prescribe a charge for run-off reduction as a result of an activity related to the cultivation of any crop or other vegetation. This charge will only be imposed on agricultural activities which are run-off reduction activities'.

In the new approved Bill absolutely no reference to this 'runoff reduction charge' is made. The exclusion of this must therefore be welcomed. However, section 58 (1) states,

'The Minister may, from time to time, by notice in the Gazette, establish a pricing policy for charges for any water use'.

It is further stated in 58 (3) that:

'The pricing policy referred to in section 58 (1) may contain a policy for setting charges

(a): for funding water resource management.

(b): for funding water resource development and use of waterworks.

(c): for achieving the equitable and efficient allocation of water.'

Items (a) and (b) were contained in the previous draft in the same format but item (c) is completely new. This is of concern as it could well have implications for runoff-reduction activities. What is meant by 'equitable and efficient allocation' is unclear and needs clarification. Furthermore, who determines this?

The Minister's ability to impose water charges on Forestry is given further weight through section 27 (1) (m) which states:

'the minister may make regulations prescribing a methodology or methodologies for making a volumetric determination of water to be ascribed to a stream flow reduction activity for purposes of water use and the imposition of charges'.

In summary therefore despite appearing positive, it would seem that the Minister is enabled to do what he wants, when he wants and how he wants. In fact, from the Minister's perspective the new Bill is more favourable as he will not have to go through the Parliamentary process to enact a 'rainfall tax'.

The Forestry Industry remains vehemently opposed to the principle of 'taxing rainfall' given the fact that this is its only source of water, that it has no option but to use the rainfall that falls on its forests, that at no time can it or anybody else control such rainfall and that no costs or assurance of supply are involved. Of perhaps most importance however, is the fact that the trees only use soil moisture, not ground water, and never extract water directly from streams/rivers etc. The Forestry Industry has no argument with the imposition of clearly defined and well thought out catchment management charges, as proposed in previous drafts, as long as these are applicable to and agreed on by all water users within a catchment.

(C): ADDITIONAL ISSUES OF CONCERN:

(1): FORESTRY SPECIFIED AS A 'RUNOFF REDUCTION ACTIVITY':

In the first two drafts of this Bill a specific clause relating to Forestry was included. Although no details or narrative were given in these instances, Forestry objected to the inclusion of the headings on the basis that it would perpetuate discrimination against forestry.

Subsequent drafts removed any references to afforestation. The new, approved Bill, reintroduces Forestry and specifically singles out Afforestation as a 'Stream flow reduction activity!'. In other words we are back to where we started.

Part 4 of Chapter 4 states in the preamble

'This part allows the Minister, after public consultation, to regulate land-based activities which reduce stream flow, by declaring such activities to be stream flow reduction activities. Whether or not an activity is declared to be a stream flow reduction activity depends on various factors, such as the extent of stream flow reduction, its duration, and its impact on any relevant water resource on other water users. The Control of forestry for its impact on water resources, currently exercised in terms of the Forest Act, is exercised under this Part'.

The chapter goes on to state that

'Before making a declaration, the Minister must

(a): publish a notice in the Gazette

(i): Setting out the activity proposed to be declared a stream flow reduction activity, and

(ii): inviting written comments on the proposed declaration.....

(b): consider all comments received.

The Bill then states:

'Afforestation -

(a): authorised in terms of the Forest Act, 1984.

(b): established prior to the promulgation of the Forest Act, 1984.

(c): permissible prior to the commencement of the Forest Laws Rationalisation and Amendment Act, 1994.

Is a stream flow reduction activity for the purpose of this Act'.

The inclusion of this Part in the Bill must be considered absolutely unacceptable, for the following reasons:

- (i): it perpetuates discrimination against Forestry, relative to other stream flow reduction activities.*
- (ii): it implies that forestry, more so than any other activity, has a detrimental impact on water resources (this can be used against us by any anti-forestry lobby with automatic Government sanction).*
- (iii): it means that Forestry has no right of appeal, whereas all other run-off reduction activities have the opportunity to state their case.*

It is the Forestry Industries proposal that to allay any fears of discrimination all direct references to Forestry or afforestation be removed from the Bill and that an additional clause be inserted to read as follows"

'The Minister may, by notice in the Gazette, declare any activity previously controlled, as a run-off reduction activity, without having to comply with sections 37 (2) (a) to (e) and 37 (3) (a) and (b).'

(2): **TRADABILITY OF WATER ALLOCATIONS:**

The question of tradability of water use rights also appears to have been down scaled in this approved Bill as only in two places in the Bill is reference made to this:

Section 27 (1) (l):

'Subject to sub-section (4) the Minister may make regulations relating to transactions in respect of authorisations to use water, including but not limited to -

- (i): the circumstances under which a transaction may be permitted:*
- (ii): the conditions subject to which a transaction may take place, and*
- (iii): the procedure to deal with a transaction:*

Section 26:

'Subject to section 27 (1) a water management institution may, on the request of a person authorised to use water for irrigation under this Act, allow that person on a temporary basis and on such conditions which the Water Management institution may determine, to use some or all of that water for a different purpose, or to allow the use of some or all of that water by the same person or by another person on another property in the same vicinity for the same or similar purpose'.

In the previous Draft considerably more detail and flexibility on tradability was given (Section 60). This previous draft indicated that only approval of the water management agency was necessary to effect a transaction. The approved Bill indicates no detail except that the Minister will decide on procedures.

It is our opinion that it is necessary for the details of tradability to be spelt out in greater detail in the Bill, similar to the previous draft. Forestry cannot accept the situation as it is.

(3): **NON-ALLOCATION OF AVAILABLE WATER:**

Chapter 4, Part 8 deals with the compulsory licences for water use in respect of a specific resource. Section 47 (4) states that '*a responsible authority is under no obligation to allocate all available water*'. This is unacceptable if it is in a catchment which is potentially under subscribed, particularly if it means that existing water use is restricted. This will stifle development. The principle of 'use it or lose it' should apply.

(4): **USE OF WATER CHARGES BY CATCHMENT MANAGEMENT INSTITUTION:**

Section 191 of the 5th Draft of this Bill states that

'the proceeds of charges fixed in respect of water resources management or water resources development and use of waterworks, by a water management institution may only be used for the benefit of water users within the service area of the water management institution concerned'.

In other words the revenue generated can be used for specific purposes only and in specific catchments. In the new approved Bill this has been removed completely, indicating that such revenue can be used anywhere. This is unacceptable and could lead to cross-subsidisation.

Of some solace perhaps is the inclusion of Section 58 (2) which states:

'The Pricing Policy referred to in sub-section 58 (1) shall be established with the concurrence of the Minister of Finance'.

(D): **CONCLUSIONS:**

Despite appearing to have some positive aspects relative to F.I.A.'s original concerns (i.e. Compensation and removal of reference to interception levy) closer scrutiny of the Bill indicates that these may be of little relevance, to the extent that claiming compensation may be impossible and the Minister has wider discretion in terms of setting a water charging policy.

Of particular concern is the singling out of Forestry as a 'Stream flow reduction activity' with no right of appeal against this. Apart from being discriminatory, of equal consequence is the fact that by doing this the Government is implying that the use of water by the Forestry Industry is inequitable, is unregulated, is detrimental and therefore needs control. This could have enormous political advantage and provide significant leverage to the anti-forestry lobby. Such a situation is unacceptable. Possibly the single largest factor impacting on stream flow reduction is the uncontrolled development of small farm dams, and yet not one word of mention is made about these!

The Forestry Industry is currently promoting the development of small emergent timber farmers, with almost 10,000 of these growers already being involved. The resources that these growers have at their disposal and their ability to comply with many of the stipulations in the Bill will make their endeavours particularly difficult. We are concerned that the Bill as is, will act as a disincentive to further development by not taking account of their special requirements. What is needed is encouragement and not impediment.

Overall there is little in this approved Bill that indicates that the Department has paid any attention to the fundamental concerns raised by Forestry previously. Furthermore, scant regard has been given to the need to promote orderly economic development, or to the ability and capacity that the country has to practically implement the Bill.



FOR AND ON BEHALF OF FOREST INDUSTRIES ASSOCIATION
10th February 1998

SUGAR ASSOCIATIONRJL/MTW/004
10 March 1998

DD2

er Fax: 021 462 2141

Mr Z Cawe
Committee Clerk
Agriculture, Water Affairs and Forestry
Parliament of the Republic of South Africa
PO Box 15
CAPE TOWN
7000

Dear Mr Cawe

SUBMISSION ON NATIONAL WATER BILL, 1998

Further to my letter dated 6 March 1998, attached for consideration please find the SA Sugar Association's submission on the National Water Bill, 1998.

We would appreciate it if you could distribute this timeously to members of the Agriculture, Water Affairs and Forestry Portfolio Committee as requested by yourself. Please note that although we will not be making an oral presentation, three members of the industry will be present as observers.

We are also forwarding this submission to Mr Hadley Kavin at the Department of Water Affairs and Forestry.

It would be appreciated if you could acknowledge receipt of this document.

Yours sincerely

J LYNKY
Public Affairs Manager

TJ Murray
Executive Directors, SACGA, SASMAL, SASA
P Prince
D Cousens

SOUTH AFRICAN SUGAR ASSOCIATION

PO Box 507 Durban 4000 KwaZulu-Natal South Africa
4th Floor 6 Durban Club Place Durban 4001
Telephone (031) 3056161 Telex 6-22215 Fax (031) 3044939



SUGAR ASSOCIATION



RJL/MTW/001
6 March 1998

MEMORANDUM BY
SOUTH AFRICAN SUGAR ASSOCIATION
NATIONAL WATER BILL, 1998

The Association has made comment to the Department of Water Affairs on previous drafts of the proposed Bill. Reference is made to those comments, which were critical of certain of the provisions in those drafts. There has been a significant improvement to the Bill as a product of consultation and review, and the Association wishes to express its appreciation for the manner in which this process has been conducted. There are, however, some remaining concerns, and these are set out in separate headings.

1. EXISTING LAWFUL USE

The majority of the Associations' members grow cane in high rainfall areas. Consequently, there is little need to augment the naturally occurring soil moisture by other means. These growers therefore do not require any permits for conducting their businesses. A minority, however, have water allocations, and irrigate their land.

The Bill excludes the first group from the definition of "water use". They would, it appears, only be affected by the control and fiscal measures of the Act if cane farming were to be declared a stream flow reduction activity as defined in section 37 in the CMA where they are active. Such a declaration would only be competent if the Minister were to be able to demonstrate that cane farming "significantly reduces or may reduce" the availability of water in certain defined respects (s. 37 (1)). As the declaration has many potentially prejudicial effects for the relevant farmers, the Portfolio Committee is urged to ensure that the publication provisions in the section are considerably improved. Farmers do not read government gazettes, nor do many of them have access to regular newspapers. It is therefore considered prudent that the Minister should identify the affected farmers in the area concerned and give each of them a notice setting out the proposal.

SOUTH AFRICAN SUGAR ASSOCIATION

PO Box 507 Durban 4000 KwaZulu-Natal South Africa
4th Floor 6 Durban Club Place Durban 4001
Telephone (031) 3056161 Telex 6-22215 Fax (031) 3044339
Voicemail 3056331



and requesting comment. It is also urged that a declaration by the Minister in terms of section 37 be subject to an appeal to the Appeal Board in terms of section 156. Such a declaration involves technical matters, and the Board will be well placed to adjudicate on whether, in fact, there is a significant reduction. The alternative will be costly review proceedings in the Supreme Court.

COMPENSATION

The Association does not support the limitations imposed on the obligation to pay compensation by section 23 (6) and (7). Not only are these limitations unconstitutional (having regard to the provisions of section 25 of the Constitution), but they are too ill-defined. Much argument will be generated over disputes as to whether "destruction or severe prejudice" has occurred. What is more, a claimant appears obliged to show that there was no "over-allocation" or "unfair or disproportionate use", in order to claim compensation. In regard to agricultural use, these definitions only complicate an adjudication process. The fact is that agriculture has built infrastructure and concluded costly financial arrangements on the basis of allocations, and any reductions therein must, in equity, give rise to valid claims for compensation where financial prejudice follows.

STATUTE OF LIMITATIONS

Any claim for compensation must be lodged within 6 months of the refusal or limitation in a licence (s. 23 (8)). That is considered unacceptable, given the work required for a claimant properly to prepare his or her case. At the very least the Appeal Board should be given jurisdiction to condone late filing on good cause shown.

TRADEABLE PERMITS

The provisions of the previous drafts which strongly provided for the trading of both water discharge and water abstraction permits, appear to have been removed. It is only by implication (ss. 26 and 27) that this is referred to, and then in a manner which leaves it within the Minister's discretion. It was understood that the White Paper had set out an explicit policy in this regard, and the Association urges the Portfolio Committee to reinstate the provisions of the previous draft (s. 60) in this respect. Provided the trade transaction is overseen by the water catchment authority, and scrutinised in accordance with the objects of the Act, the positive attributes of tradeability of permits can be harnessed. Not only does private trading reduce bureaucracy, but would strongly encourage conservation through monetary reward.

5. WATER CHARGES

The Association assumes that the removal of all reference to run-off reduction charges from the Bill indicates government's acceptance that such charges should not be levied. However, the Association has the concern that, although cane growers cannot in any event be charged for water use unless cane growing is declared a controlled activity, the possibility exists that this may occur in the future. As a consequence, the oblique reference to charges in s. 58 are of concern. In particular, s. 58 (3), which is a new provision, suggests that pricing policy may be targeted specifically at achieving equity and efficiency in allocations. When this is read with s. 27 (1) (m), it appears as though specific sanction is given to the Minister to impose these charges. This is unacceptable, for the reasons which the Association has consistently enunciated. Farmers are already heavily burdened, and when it is remembered that a high proportion of the growers in South Africa are small cane farmers, the unsustainability of these forms of additional taxes is made the more obvious.

Furthermore, the previous drafts made reference to the proceeds from water use charges remaining within the CMA. This Bill only makes reference to 'concurrence of the Minister of Finance' ss. 58 (2) and therefore could result in water use charges flowing out of the CMA in which they are raised. This is of concern to our Association and we would wish those funds to remain within the CMA.

The items listed under ss. 58 (3) (i) to (v) should, in the view of this Association, include a charge for 'capacity building' with respect to the CMAs (this Association, and in particular the SA Cane Growers' Association, could give invaluable advice on this regard flowing from experience learned over the past 20 years).

National Forestry Advisory Council

Department of Water Affairs and Forestry

Private Bag X313 - PRETORIA - 0001
Fax: (012) 326-1780 - 323-4472 - 326-2715



E:mail :

Enquiries : Ms L. Bethlehem

Telephone : (011) 313-3225

Reference : F10/2/2/1/26

Reference :

1998-03-03

DD3

Director-General
Department of Water Affairs and Forestry
Private Bag X313
PRETORIA
0001

ATTENTION: Mr Hadley Gavin

Sir

NATIONAL FORESTRY ADVISORY COUNCIL

Attached is a copy of the document entitled "Points to be raised by the National Forestry Advisory Council in relation to the National Water Bill". This document is the Council's comment on the National Water Bill.

Yours faithfully

Lael Bethlehem
CHAIRPERSON

MEMBERS: Ms L. Bethlehem (Chairperson) - Prof RC Bigalke - Ms J Clarke - Mr DH Cooper - Mr WZ Gumisa - Mr LE Jonker - Dr FJ Kruger - Mr V Masinga
Mrs EK Mancho-Mathope - Mrs DT Mjoli - Mr MD Motha - Mrs SB Noemdoe - Mr DC Reeves - Mr JH Scriba - Dr CA Seele - Mr AJ Trahar
Mr AR Tshivhase (Vice-Chairperson) - Mr E van As - Dr MJC van Vuuren - Dr HK Watson - Mrs F Weir - Mr AH Wilson

Please direct all correspondence to the Secretary at the above address

Department of Water Affairs and Forestry

Private Bag X313 - PRETORIA - 0001
Fax: (012) 326-1720 - 323-4472 - 326-2715



We, at the National Forestry Advisory Council, are pleased to note that progress has been made in reaching a greater level of consensus on the National Water Bill. We continue to believe that wherever possible, efforts should be made to foster agreement between the Department and various stakeholders, including the forestry industry.

We believe however, that there are still a number of issues of concern and we would like to suggest a number of changes to the Bill.

1. Section 58 of the Bill notes that the Minister may in future develop a pricing policy for water use. This could include a pricing policy for those activities, including forestry, that reduce streamflow. We suggest that, as a matter of policy, the Department agrees to consult with interested and affected parties in the detailed formulation of the policy. We also suggest that charges should be limited to covering the costs of catchment management rather than a charge for the use of the soil moisture itself. Charges for catchment management should be divided in an equitable manner between water users in a given catchment. Charges for water infrastructure should be based on a user pay basis.

2. Section 29 of the Act makes provision for water use licences to be issued subject to a notice period which may not exceed 40 years. However the Act does not provide a minimum period for the licence, nor does it propose a minimum notice period. In theory therefore, a licence could be cancelled with a notice period of one year. Given the long period needed to see a return on investment in industries like forestry, we propose that the Bill make provision for a minimum notice period defined as a reasonable period required to achieve socio-economic benefits".

MEMBERS: Ms L Bethlehem (Chairperson) - Prof RC Bigalka - Ms J Clarke - Mr DH Cooper - Mr WZ Gumisa - Mr LE Jonker - Dr FJ Kruger - Mr V Masinga
Mrs EK Mancho-Matsope - Mrs DT Mjoli - Mr MD Motha - Mrs SB Ncoedoe - Mr DC Reeves - Mr JH Scriba - Dr CA Seele - Mr AJ Trahar
Mr AR Tshivhase (Vice-Chairperson) - Mr E van As - Dr MJC van Vuuren - Dr HK Watson - Mrs F Weir - Mr AH Wilson

Please direct all correspondence to the Secretary at the above address

DID 4

Facsimile Transmission

*This company uses RightFAX² fax
server software from RightFAX, Inc.*

From: Name: Stuart Grobler
Fax Number:
Voice Phone:

To: Name: Mr G Dixon
Company:
Fax Number: 021 462-2141
Voice Phone:

Fax Notes:

Date and time of transmission: Friday, March 13, 1998 4:03:30 PM
Number of pages including this cover sheet: 07

A RightFAX² Communicated Document



COUNCIL OF SOUTH AFRICAN BANKS

13 March 1998

The Chairman
Portfolio Committee on Water Affairs
Parliament
P.O. Box 15
CAPE TOWN
8000

(021) 462-2141

Attention : Mr. G. Dixon

Dear Sir,

COMMENT ON THE NATIONAL WATER BILL

With reference to the abovementioned Bill, and the Portfolio Committee hearings on 16 March 1998, we wish to make the following general and specific comments for consideration by the Committee and the Department of Water Affairs.

1. General Comments:

- 1.1 We accept that there needs to be effective management of the country's water resources, and that redistribution of water rights is required.
- 1.2 The Bill proposes to vest all water rights in the Minister of Water Affairs, and the management of this total portfolio in the Director General : Water Affairs. We are concerned that this will introduce a new bureaucratic and administrative implementation programme beyond the resources and capabilities of the government, especially given its current budgetary priorities.
- 1.3 Many sections of the Bill require publication in the Government Gazette, and provide the public with 30 days within which to comment "after publication of the notice in the Gazette" (see sections 6, 9, 14, 17, 37, 39, 40, 44, 47, 58, 72, 81, 93, 95, 100, 113, 117, Schedule IV section 3, Schedule VII section 6).

Experience with the postal services confirms that it takes on average 10 – 14 days from publication of the Gazette to receipt via the post. This effectively limits the time to react to the notice. It is recommended that the "30 days" be extended to "60 days" for practical purposes. Similarly, clauses associated with this one require that the Minister/Department "consider all comments received on or before the date specified.....". This allows no leeway for later submissions.

-2-

- 1.4 The banking sector has a large vested interest in the impact of this Bill on property values, in particular relating to land values pledged as security for loans or to productive loans on the economic viability of an undertaking.

2. Specific Comments:

2.1 Section 2 (1)(r):

The definition of "reserve" makes an allocation for "basic human needs for all people who are, or who may be, supplied....". There is no clarity on the time frame of the people "who may be supplied." Is this over the next 5, 10, 15, 50 or 100 years? It is recommended that demographic and development projections be capped at a maximum of 10 years, given the uncertainty of these projections and the impact of this reserve on total water allocation.

2.2 Section 3:

This section effectively nationalises all water within the country. As already mentioned, we are concerned about the capacity within the Department to implement the various proposals, and with the proposals for compensation (section 23).

2.3 Section 13(1):

This section prescribes a "system for classifying water resources." The definitions and the scope of the Bill are unclear exactly what is intended by the whole classification system, different classes, etc.

2.4 Section 20(1):

This section imposes a duty of care with respect to pollution on an "owner of land, a person in control of land or a person who has a right to use the land." This definition excludes illegal occupants of land (i.e. with no rights on the land) who may pollute a water resource or coastal marine waters. It is recommended that the section be amended as follows:

"a person in control of land, [or] a person who has a right to use the land, or any other person on the land on which..."

-3-

2.5 Section 23(6) and (7):

We welcome this clause which requires the government to pay compensation to water users where the Bill impacts on their economic situation. However, we cannot accept that this compensation is restricted to "the destruction of or severe prejudice to the economic viability of the undertaking," or that there are certain exclusions from the water rights in consideration (sub-section 7). We believe that in order for the whole process to be just and equitable, the expropriation of water rights must be accompanied by compensation where material prejudice to the economic viability or less or diminution of property occurs.

This section should therefore read :

" ... that constitutes a material prejudice to the property or undertaking in respect of which the water was"

The exclusion of certain water from the responsibility for compensation (sub-section 7(b)) is also rejected, and this section must be deleted. It is unnecessary and unreasonable to add these qualifications to section 25 (3) of the constitution. If it were to be left in, one could find the situation where an economic enterprise is totally destroyed, but no compensation is liable because the water rights expropriated fall within the scope of sub-section 7(b). This would be iniquitous.

2.6 Section 23(9):

Consequent to item 2.5 above it is recommended that this section be deleted.

2.7 Section 29(1):

We have a serious concern about the impact of the proposed limited period of water use licences on property values, and specifically on investment. Consider the following circumstance – a farm is mortgaged over 25 years, but only gets a 10 year water use licence. This will introduce unnecessary uncertainty. Assume that this particular farm is sold in 6 years' time – there will only be a 4 year water licence term remaining, with no certainty of any renewal. If the licence is not renewed, compensation for economic prejudice could be refused because of the known terms of the licence at time of purchase...

It is strongly recommended that the concept of fixed term water use licences be dropped, and that licences in perpetuity be granted. The quantum associated with the licences can be negotiated by stakeholders, subject to compensation where material prejudice results from any reduced allocation.

-4-

It is therefore recommended that section 29(1) be amended as follows:

"(1) A licence under this Chapter –

- (a) must be issued for a certain quantum of water usage, which quantum may be:
 - (i) for an indefinite period, subject to amendment by agreed notice;
 - (ii) for a definite period, subject to amendment thereafter;

and is subject to review under section 51."

2.8 Section 51(3):

As motivated previously in item 2.5 above, it is recommended that the words "destroys or severely prejudices" be deleted and replaced with "material prejudice to the property or undertaking..."

2.9 Sections 72 and 73:

Legislation is the preserve of Parliament. Regulation (including the multitude of detail encompassed in regulation) is the responsibility of government to implement the provisions of legislation. As such, it has to be detailed and flexible. It is unlikely that the parliamentary process, already straining under the work load associated with legislation, will be able to cope with that associated with regulation. It is therefore recommended that sections 72 and 73 be deleted.

2.10 Section 74:

The capacity of government to achieve this is of concern.

2.11 Section 80(1):

It is unclear why any "employees on contract" need to be appointed "outside the provisions of the Public Service Act."

2.12 Section 93(1)(b):

Presumably the word "and" at the end of this sub-section should read "or", to ensure that any of the 3 conditions apply and not all of them at the same time.

-5-

2.13 Section 99(3)(e):

The word "obstruct" is not defined. Presumably this refers to non-legal methods, and does not restrict the full rights in law of the Association.

2.14 Sections 113 – 115:

It is unclear from this chapter whether 1 or more "national water utilities" are envisaged. Section 113 refers to "a" national water utility, while sections 114 and 115 refer to "the" utility. Clarity is required.

2.15 Section 127 (2)(c):

It is unclear why an application to register a dam must occur every time its ownership changes.

2.16 Section 154:

This section established another parallel quasi-legal process, outside of the standard courts. It will result in considerable cost and duplication of effort. It is recommended that the whole "Water Appeal Board" be dropped, and that disputes be resolved in the normal courts.

2.17 Section 155(1):

It is unclear how the decision of one or more members can "constitute a decision of the Board" (whose size is unlimited). It is recommended that this section be deleted.

2.18 Section 156:

This section would appear to restrict the jurisdiction of the Water Appeal Board to only the following circumstances:

- pollution (section 20)
- emergencies (section 21)
- temporary change in irrigation use (section 26).

It is unclear why no other appeals, including those relating to "authority to use water" (see the introductory memorandum to the Chapter) are allowed.

2.19 Section 157(1):

This section restricts any appeal against the decision of the Water Appeal Board (note – decision by 1 member per current section 155(1)) to questions of law only. This restriction on the rights of parties to access the standard court system is rejected. This section must therefore be deleted.

2.20 Section 171(1)(a)(ii):

Presumably the word "and" at the end of this section should read "or."

Conclusion:

It is inevitable that this Bill will have a major impact on property values and investment, particularly in the agricultural sector. We believe that this impact needs to be managed with the same sensitivity which government has shown towards the issue of land redistribution.

The bill is also silent on the critical issue of a viable free market in water usage rights, which could ameliorate some of the negative impacts of the proposals.

Yours faithfully,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Grobler', written in dark ink.

STUART GROBLER
General Manager

DD5

9

CHEMICAL AND ALLIED INDUSTRIES' ASSOCIATION

15th Floor Metal Box Centre
25 Owl Street (cor Empire Road)
Auckland Park 2092

P O Box 91415
Auckland Park 2006
Tel (011) 482-1671/4
Fax (011) 726-8310
E-Mail cala@iafrica.com

**Responsible Care****FAX TRANSMISSION**

TO : H KAVAN
DEPARTMENT OF WATER AFFAIRS AND FORESTRY

FAX NO. : (012) 338 8666

DATE ; 10 MARCH 1998

FROM : DR LAURRAINE LOTTER

A TRANSMISSION OF 9 PAGES

DRAFT NATIONAL WATER BILL

Hadley,

Submission as discussed.

Regards

DR LAURRAINE LOTTER
EXECUTIVE DIRECTOR

TRADABILITY

The elimination of section 60 of the fifth draft allowing trading of entitlements is noted with concern. Since the adoption of the Water Law principles, which provided the foundation for a new approach to allocation of water, the concept of tradability of entitlements was understood to be considered an integral component of the new allocation mechanism by the Minister and the Department. In a meeting on the Water Law review process with BSA, the Minister indicated his enthusiasm for such a mechanism. It is proposed that consideration be given to its re-introduction as a substantive section of the Act. While it is recognised that section 27(1)(l) of the bill makes provision for regulations to be promulgated to deal with transactions, there is no guarantee that any such regulations will be promulgated. It is BSA's considered opinion that the absence of a substantive provision in this regard is going to make the implementation of the proposed allocation system much more difficult. The delinking of water rights from property ownership results in the situation where the licence holder and the property owner are not necessarily the same person. In the case where the property owner sells his land the licence holder would need to recover the cost of his investment in the licence. In the absence of a trading mechanism this will not be possible.

The provision which is made in section 47(e) for public auction or tender of access to water is not understood to be a tradability mechanism by BSA as this refers to a transaction between the state and a water user.

The necessity for a strong regulatory framework to govern tradability is clearly recognised by BSA. It is clearly understood that the introduction of a market mechanism should not be used to circumvent the fundamental principles, which the Bill seeks to achieve. It is understood by BSA that a regulatory framework will have to:

- Ensure that past injustices with respect to access to water are not perpetuated
- Ensure that the concept of beneficial use of water is not diminished
- Prevent exploitation of users in one sector by another
- Prevent excessive profit being made to the disadvantage of the state

The alternative wording which, was submitted at the Department's request during discussions on previous drafts has been reviewed in the light of more recent discussions and is considered to accommodate the concerns of the Department. It is therefore resubmitted for consideration as Annexure B.

BSA wishes to reiterate its commitment to the fundamental principles of the Bill and to state categorically that its motivation in seeking the reintroduction of this mechanism is not to seek to defeat the purposes of this Bill. This position is advanced on the basis that failure to include this provision in fact impoverishes the Bill in that the golden opportunity to control water demand in an administratively less onerous way is not exploited. Tradability is not seen as a replacement for an administrative allocation system but as a complementary mechanism. Removal of this facility from the Bill reduces the alternatives available to the government to

10/03 80 ICE 11.42 FAX 011 720 5310 CHEMICAL & ALLIED INDUST 40003

promote efficient water use, which featured strongly in BSA discussions with the Minister.

Another way to address BSA's concern in this matter would be to include an express provision allowing tradability subject to regulations on the lines set out below:

26 bis Transfer of water use authorisations

Subject to section 27(1)(l) a person authorised to use water in terms of section 23 may, on such conditions which a water management institution may determine, transfer some or all of his rights in terms of his authorisation to another person.

If this alternative were preferred BSA would consider the promulgation of regulations to give effect to this provision to have a high priority.

CONSTITUTIONALITY

While BSA accepts the principle of a new approach to allocation, its previous concerns on the removal of existing entitlement rights have still not been adequately addressed.

In its comments on the fifth draft of the National Water Bill Business South Africa expressed concern that certain provisions of the draft Bill offended against section 25 of the Constitution in not protecting rights held by persons under the common law or the Water Act, 1956.

BSA has obtained the opinion of senior counsel on the matter. Senior counsel has expressed the view that there is a reasonable prospect that the constitutional court would hold that the failure to provide in the draft Bill for compensation for the taking of rights to private water constitutes an infringement of section 25(2) of the Constitution which cannot be justified under section 36(1). Briefly, section 25(2) provides that property may be expropriated only in terms of a law of general application for a public purpose or in the public interest and subject to compensation. Section 36(1) provides that the rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of a law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society.

The final draft of the Bill goes some way to meeting the requirements of section 25(2). Clause 23(6) of the Bill provides that any person who applies for a licence under the Bill in respect of an existing entitlement to use water may claim compensation for any financial loss suffered if the application is refused or the person is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement. In order to qualify for compensation the person must prove that the refusal or licence for a lesser use constitutes the destruction of or severe prejudice to the economic viability of the undertaking in respect of which the water was or could have been used beneficially.

BSA considers that the provisions of clause 23(6) are too restrictive in limiting compensation to a refusal or licence for a lesser use which constitutes the destruction of or severe prejudice to the economic viability of the "undertaking" in

respect of which the water was used. BSA submits that the protection in section 25(2) of the Constitution is not limited to the economic viability of an undertaking. On the contrary the protection afforded by section 25(2) would be available in respect of any financial loss suffered in consequence of the Bill whether or not there is an undertaking and whether or not its economic viability has been prejudiced. By an undertaking is presumably meant work undertaken or an enterprise.

In order to provide the full protection provided by section 25(2) it is recommended that clause 23(6) be amended to read as follows :

Any person who is required or has an opportunity to apply for a licence or a renewal of a licence under this Act in respect of an existing entitlement to use water and -

- (a) has had the application refused; or**
- (b) is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement;**

may claim compensation for any financial loss suffered in consequence thereof, subject to sub-sections (7), (8) and (9).

PRESCRIPTIVENESS

The term "management practices" used in relation to water quality must be defined. It was previously understood from the Department that the intention of this Act would be to ensure protection of the water resources by prescribing resource quality objectives and source control standards; it was not the intention to prescribe how those standards or objectives should be met only that they should be met. Prescription of management practices inhibits innovative approaches to achieving the objectives and is likely to result in a failure nationally to adopt state of the art technologies as the State would be unable to keep up with technological developments in prescribing practices.

Previous comments and discussions with the drafting team highlighted the concerns on the excessive prescriptiveness of the fourth draft. The level of state intervention envisaged by prescribing management practices and methods of analysis and treatment processes are not conducive to innovation and remove the competitive advantage from companies who invest in research into cleaner production technologies. This approach is in contrast with international trends which recognise industrial innovation as a key factor in improving environmental performance.

The state's responsibility is to protect the water resources and this needs to regulate the output of any activity. Prescribing technology amounts to regulating inputs as well.

Promotion of industrial innovation forms one of the key themes in the draft White Paper on environmental management and the Discussion Document on Integrated Pollution Control and Waste Management and is recognised by the Department of Arts, Culture, Science and Technology, in the White Paper on Science and Technology. It is impossible for the state to maintain the same level of research into management practices as industry and will therefore always be behind the private sector in its approach to technology.

This comment applies in varying degrees to the provisions identified in Annexure C.

As agreed alternative wording is provided to alleviate the prescriptiveness of these provisions. In submitting this alternative wording it is understood that the Department does not intend to be excessively prescriptive.

ANNEXURE B**60. Trading of an entitlement**

- (1) A person entitled under this Act to use water in respect of a property may, subject to this chapter, trade the entitlement or part of it to another person. With the approval of the responsible authority, the person to whom the entitlement is traded may exercise the entitlement under conditions different from those originally attached to it.
- (2) A trade under subsection (1) is either for the remainder of the duration of the entitlement or a shorter period agreed to by the persons concerned.
- (3) Where a trade is effected for a shorter period, the entitlement traded automatically reverts back to the transferor on expiry of that period for use on the same property and on the same conditions that would have applied had the entitlement not been traded.

61. Notice of trade

- (1) Prior to completion of any trade the transferor shall be required to give notice of such trade to the responsible authority, together with details of the entitlement and of any aspects that may affect the ability of the transferee to comply with the conditions of the original entitlement.
- (2) A trade shall only be effected after a period of 30 days from the date of notice of the trade having been given to the responsible authority in terms of subsection (1).

62. Endorsement and recording

- (1) When a trade takes place in terms of this chapter the holder of the right to trade shall apply to the responsible authority to -
 - (a) endorse the licences in question with the relevant particulars;
 - (b) issue the necessary licences or other documents to give effect to the trade; and
 - (c) ensure that the trade is recorded in the national information systems, if the entitlement was recorded.

63. Approval of trading of entitlement

- (1) In the event of the responsible authority, on receipt of the information referred to in section 61, establishing that the trade is to take place other than -
 - (a) within the service area of a water user association which supplies water from a waterwork owned by it (as part of a water distribution system);

- (b) within an irrigation area where water is supplied from a government waterwork with a water distribution system;
- (c) between neighbouring properties from the same stream; or
- (d) which has the potential significantly to prejudice other water users;

(2) The responsible authority may require such trade to be approved by it, prior to it being completed.

ANNEXURE C**PROVISIONS WHICH ARE UNNECESSARILY PRESCRIPTIVE**

Section 27(1)(d): It is not clear what is meant here. The requirement appears to be prescribing activities, which should be the prerogative of the owner or operator.

It is proposed that this section be altered to reflect application of guidelines to assist owners and operators in the operation and design of waterworks.

Section 27(1)(i): It was previously proposed that it was not the intention to prescribe treatment processes which this does

This section should be reworded to reflect a more positive approach like promotion of cleaner production technologies.

Section 30(1)(b)(i): Specification of management practices.

The department should prepare guidelines to assist people in complying with source control standards but should only make compliance with the guidelines a licence condition when the activity has a negative impact on the receiving water quality.

Section 30(1)(b)(ii): Specification of measuring devices;

The same comment applies as for (b)(i)

Section 30(1)(c)(iii): Specifying treatment to which it must be subjected, before it is discharged;

Treatment should only be specified where dischargers are not complying with source control standards and not in cases where innovative approaches may be resulting in higher quality discharges. Guidelines would be useful in this regard but not made licence conditions in all cases.

Section 30(1)(d)(i): Specifying the waste treatment, pollution control and monitoring equipment to be installed, maintained and operated;

Section 30(1)(d)(ii): Specifying the management practices to be followed to prevent the pollution of any water resource;

As above

Section 27(1)(j): The prescription of methods is no longer required as the National Accreditation System which has been adopted by Cabinet and should be promoted by all organs of state provides for the accreditation of laboratories thus ensuring a certain quality standard in respect of analytical results. This will not be achieved by prescribing methods. It also inhibits innovation. This requirement has not altered

since the 1956 Act and is not in keeping with the objective of the Act to modernise Water law.

Should be reworded as follows: "prescribing methods for such monitoring and analysis" should be replaced with " requiring accreditation of laboratories undertaking monitoring and analysis."

Section 30(1)(h) and (i): Are catchalls which imply a wide range of official discretion which results in inconsistent application of the legislation.

The prescriptive approach adopted here will not necessarily promote achievement of the objectives and should preferably be based on promotion of cleaner production technologies.

DD 5.1

CHEMICAL AND ALLIED INDUSTRIES' ASSOCIATION

15th Floor Metal Box Centre
25 Owl Street (cor Empire Road)
Auckland Park 2092

P O Box 91415
Auckland Park 2006
Tel (011) 482-1671/4
Fax (011) 726-8310
E-Mail cala@iafrica.com



Responsible Care

FAX TRANSMISSION

TO : MR G B DIXON
PORTFOLIO COMMITTEE ON AGRICULTURE, WATER AFFAIRS
AND FORESTRY
DATE : 13 MARCH 1998
FAX NUMBER : (021) 462 2141
FROM : DR LAURRAINE LOTTER
A TRANSMISSION OF 19 PAGES

**BUSINESS SOUTH AFRICA'S SUBMISSION TO THE PORTFOLIO COMMITTEE ON
AGRICULTURE, WATER AFFAIRS AND FORESTRY**

Attached please find the above document as promised.

Regards

DR LAURRAINE LOTTER
EXECUTIVE DIRECTOR

BUSINESS SOUTH AFRICA

MEMORANDUM

to the

**PORTFOLIO COMMITTEE ON AGRICULTURE,
WATER AFFAIRS AND FORESTRY**

ON

THE NATIONAL WATER BILL

INTRODUCTION

Business South Africa which represents the overwhelming majority of formal business in South Africa welcomes the further opportunity to comment on the National Water Bill. The constructive engagement with the Department on previous drafts is acknowledged, particularly the agreement to review areas of concern. Members of BSA are listed in Annexure A.

Detailed comments on the bill are set out below. These comments are submitted not in an attempt to entrench past privilege but in the words of President Mandela in his address to Parliament on 6 February 1998 "to find a lasting solution to all these challenges requires a community spirit among all of us, a New Patriotism which is finding roots within the populace. We must build our nation into a community of citizens who appreciate their civic duty as each one of us improves our well-being".

BSA reiterates its support for the objectives of the Bill, in particular:

- Need to address issues of equity
- Principle of the Reserve
- Need to comply with international requirements
- Rationalization and modernization of laws relating to water
- Intention to introduce a pricing policy
- Integrated catchment approach to water resource management
- Development of a national water resource strategy

RECOGNITION OF COMPLIANCE UNDER ANOTHER LAW

BSA urges that the Bill should recognise the powers of the Department of Water Affairs and Forestry to grant exemption from the National Water Act if a particular requirement is already being complied with in terms of another Act, for example,

environmental impact assessments. It is stressed that there should be co-operation between the various government departments to avoid duplication of environmental impact assessments. BSA proposes a one window approach and a requirement already regulated in terms of other legislation with which a water user complies should be deemed to constitute compliance with the Water Act. The same principle applies to the provision of security. It is accepted by BSA that the relevant standards relating to water should be set by the Department of Water Affairs and Forestry and that any relevant compliance has to meet the Department's requirements.

ALLOCATION MECHANISMS

The approach in clause 29(1)(a) of granting a licence for an indefinite period of up to 40 years or for a fixed period not exceeding 40 years is acknowledged as an attempt to allay concerns that have been raised on previous drafts. BSA accepts this approach and looks forward to providing constructive input to the implementation process.

During discussions with the drafting team on previous drafts the question was raised as to the level of consumption for commercial activities which would be subject to a licence. Assurances were given that a de minimus rule was being developed in this regard. Schedule 1 does not apply the rule to commercial activity, which could result in a significant administrative burden for government and industry. It is proposed that commercial activities should be included in Schedule I.

TRADABILITY

The elimination of clause 60 of the fifth draft allowing trading of entitlements is noted with concern. Since the adoption of the Water Law principles, which provided the foundation for a new approach to allocation of water, the concept of tradability of entitlements was understood to be considered an integral component of the new allocation mechanism by the Minister and the Department. In a meeting on the Water Law review process with BSA, the Minister indicated his enthusiasm for such a mechanism. It is proposed that consideration be given to its re-introduction as a substantive clause of the Act. While it is recognised that clause 27(1)(l) of the bill makes provision for regulations to be promulgated to deal with transactions, there is no guarantee that any such regulations will be promulgated. It is BSA's considered opinion that the absence of a substantive provision in this regard is going to make the implementation of the proposed allocation system much more difficult. The delinking of water rights from property ownership results in the situation where the licence holder and the property owner are not necessarily the same person. In the case where the property owner sells his land the licence holder would need to recover the cost of his investment in the licence. In the absence of a trading mechanism this will not be possible.

The provision which is made in clause 47(e) for public auction or tender of access to water is not understood to be a tradability mechanism by BSA as this refers to a transaction between the state and a water user.

The necessity for a strong regulatory framework to govern tradability is clearly recognised by BSA. It is clearly understood that the introduction of a market

mechanism should not be used to circumvent the fundamental principles, which the Bill seeks to achieve. It is understood by BSA that a regulatory framework will have to:

- Ensure that past injustices with respect to access to water are not perpetuated
- Ensure that the concept of beneficial use of water is not diminished
- Prevent exploitation of users in one sector by another
- Prevent excessive profit being made to the disadvantage of the state

The alternative wording which, was submitted at the Department's request during discussions on previous drafts has been reviewed in the light of more recent discussions and is considered to accommodate the concerns of the Department. It is therefore resubmitted for consideration in Annexure B.

BSA wishes to reiterate its commitment to the fundamental principles of the Bill and to state categorically that its motivation in seeking the reintroduction of this mechanism is not to seek to defeat the purposes of this Bill. This position is advanced on the basis that failure to include this provision in fact impoverishes the Bill in that the golden opportunity to control water demand in an administratively less onerous way is not exploited. Tradability is not seen as a replacement for an administrative allocation system but as a complementary mechanism. Removal of this facility from the Bill reduces the alternatives available to the government to promote efficient water use, which featured strongly in BSA discussions with the Minister.

Another way to address BSA's concern in this matter would be to include an express provision allowing tradability subject to regulations on the lines set out below:

26 bis Transfer of water use authorisations

Subject to clause 27(1)(l), a person authorised to use water in terms of clause 23 may, on such conditions which the water management institution may determine transfer some or all of his rights in terms of his authorisation to another person.

If this alternative were preferred BSA would consider the promulgation of regulations to give effect to this provision to have a high priority.

It is now understood that the department will include an express provision to allow trading subject to certain conditions in the bill.

CONSTITUTIONALITY

While BSA accepts the principle of a new approach to allocation, its previous concerns on the removal of existing entitlement rights have still not been adequately addressed.

In its comments on the fifth draft of the National Water Bill Business South Africa expressed concern that certain provisions of the draft Bill offended against clause 25

of the Constitution in not protecting rights held by persons under the common law or the Water Act, 1956.

BSA has obtained the opinion of senior counsel on the matter. Senior counsel has expressed the view that there is a reasonable prospect that the constitutional court would hold that the failure to provide in the draft Bill for compensation for the taking of rights to private water constitutes an infringement of clause 25(2) of the Constitution which cannot be justified under clause 36(1). Briefly, clause 25(2) provides that property may be expropriated only in terms of a law of general application for a public purpose or in the public interest and subject to compensation. Clause 36(1) provides that the rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of a law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society.

The final draft of the Bill goes some way to meeting the requirements of clause 25(2). Clause 23(6) of the Bill provides that any person who applies for a licence under the Bill in respect of an existing entitlement to use water may claim compensation for any financial loss suffered if the application is refused or the person is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement. In order to qualify for compensation the person must prove that the refusal or licence for a lesser use constitutes the "destruction of or severe prejudice to the economic viability of the undertaking" in respect of which the water was or could have been used beneficially.

BSA considers that the provisions of clause 23(6) are too restrictive in limiting compensation to a refusal or licence for a lesser use which constitutes the destruction of or severe prejudice to the economic viability of the "undertaking" in respect of which the water was used. BSA submits that the protection in clause 25(2) of the Constitution is not limited to the economic viability of an undertaking. On the contrary the protection afforded by clause 25(2) would be available in respect of any financial loss suffered in consequence of the Bill whether or not there is an undertaking and whether or not its economic viability has been prejudiced. By an undertaking is presumably meant work undertaken or an enterprise.

In order to provide the full protection provided by clause 25(2) it is recommended that clause 23(6) be amended to read as follows :

Any person who is required or has an opportunity to apply for a licence or a renewal of a licence under this Act in respect of an existing entitlement to use water and -

- (a) has had the application refused; or**
- (b) is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement;**

may claim compensation for any financial loss suffered in consequence hereof, subject to sub-clauses (7), (8) and (9).

Although it is understood that the department intends to remove the term "destruction" in clause 23(6), BSA remains of the opinion that the provisions are more restrictive than allowed by the Constitution. The intention of the department to seek further counsel opinion on this matter is therefore welcomed.

CONSOLIDATION OF LICENCES

The consolidation of licences into a single licence is welcomed and the department is to be complimented on the cohesive approach, which now appears to be envisaged in Chapter 4. It is assumed that if an application includes a controlled activity, determined in terms of clause 38 or 39 that it would be dealt with as part of a single licence.

INTERNAL CONSISTENCY

4(1): Discharge of waste is also permitted under Schedule I under specific conditions. It is understood that this use is not regulated further under this bill as it is dealt with in terms of the Water Services Act. This appears to result in a conflict with 22(h) which provides that water use includes disposing of water, which contains waste from an industrial process.

Schedule II and clause 33(1)(e) provide for a particular type of water use, whereas a much broader range of activities appears to be contemplated in clause 39, which may lead to conflict with the promotion of co-operative governance as contemplated in clause 23(2). Clause 13(2)(iii) and 14(3)(g) regulate land based activities.

CONSULTATION MECHANISMS

It is noted with concern that the mechanisms in the Bill for consultation with stakeholders are less extensive than in previous drafts. Use of the Government Gazette, alone, is not necessarily a mechanism which promotes public participation. The use of the public media should also be considered as was provided for in previous drafts.

It is reiterated that a period of thirty days to comment on matters as complex as water law and in particular by large constituencies which have to go through a mandating process, in fact precludes civil society from commenting meaningfully on proposals. While it is recognised that the wording here implies a minimum, it is suggested that the minimum be increased to 60 days.

It is proposed that the relevant clauses below be redrafted to include additional media publications and a minimum of 60 days for consultation.

6; 9;39(3);40(4);58(8);72(1);81(3);93(2).

Clause 11(2) requires a catchment management agency to consult with persons it considers appropriate. Consultation with civil society should not be at the discretion of the catchment management agency but should be an open and transparent public process which is mandatory.

By clause 15 a preliminary determination on classes of water resources and resource quality objectives, is made without any public consultation and could last indefinitely. There needs either to be a time limit on their duration or preferably prior public consultation.

Clause 72(1)(c) is more restrictive than clause 71(1)(d) of the Water Services Act. The latter allows a report on the extent to which comment has been taken into account to be requested by anyone in contrast to this bill which restricts this request to Parliament. It is proposed that the two Acts be equivalent in this respect.

Although clause 58(8) requires the Minister to invite comment on proposed water pricing policy by notice in the Gazette, no period for public comment is specified. Provision should be made for public comment, as set out in 6; 9; 39(3); 40(4); 58(8); 72(1); 81(3); 93(2).

The department's agreement to allow 60 days in respect of water pricing policy is noted and it is proposed that this approach be extended to the other more complex issues on which public comment is solicited. Clause 81(2) deals with the information required in respect of the intention to establish a catchment management agency. It appears as if the information to be communicated when establishment is initiated by a person other than the minister is more extensive than if establishment occurs on the initiative of the minister. It is proposed that both should be treated equally in terms of 81(2)(a).

Clause 85(3) provides for the Minister to appoint an advisory committee to make recommendations on nominations to be called for in respect of membership of the governing boards of catchment management agencies. It was always understood that water user associations would have direct representation on these boards. While the bill appears to make provision for this in this clause, extent of the representation can be altered by the minister as set out in clause 85(7). The mechanism by which significant user groups will be represented needs to be set out clearly.

Clause 95(1) deals with the intention to establish a water user association. It appears as if the information to be communicated when establishment is initiated by a person other than the minister is more extensive than if establishment occurs on the initiative of the minister. It is proposed that both should be treated equally in terms of 96(1).

INTEGRATED WATER RESOURCE MANAGEMENT

The lack of clarity in clause 9(1) on the relationship between a catchment management area and a water management area which was a source of concern in previous drafts has still not been adequately addressed. Although this Bill appears to make provision for participation by civil society in the management of water resources, the lack of clarity will inhibit rather than promote this objective.

The removal from chapter 3 of the stated intention of integrated resource management within a catchment, which preceded this clause in previous drafts, is disappointing and its reintroduction is recommended.

Clause 13(2)(b)(i) implies that the national water resource strategy can only be established after the system of classification has been prescribed as no procedures exist to determine the reserve. This needs to be clarified. The current wording does

not commit the Department to establishment of the national water resource strategy within the foreseeable future thus exacerbating the situation created by clause 15 in allowing for a preliminary determination of unlimited duration.

Clauses 14(1), 14(4) and 82(1)(b) allow certain actions to be taken in regard to water resources which the Director-General considers to be "significant". The criteria for considering a water resource to be significant are still not addressed. In order to address this problem it is proposed that either criteria be introduced to guide the Director-General or the term "significant" be defined.

Lack of clarity on the relationship between "geographical area", "management area" and "catchment" in clauses 14(2) dealing with resource quality and 40(2)(a) with a general authorization to use water has still not been addressed.

Integrated water resource management using the catchment as the basic unit of management as envisaged in the Water Law Principles requires that the entire country is divided into "management" areas. Removal of the schedule of promulgated drainage basins as was originally contemplated in the fifth draft has diminished the catchment based approach. The establishment of catchment management agencies is not clearly based on the physical characteristics of a catchment or subcatchment as understood by the term "catchment". The use of the terms "management" and "geographic" area imply non-adherence to catchment boundaries as the primary criteria for determination. In the absence of these boundaries, the criteria for determination of these areas should be spelt out.

The failure to reflect the participatory approach to water quality management, which is described in departmental publications, is noted with concern.

PRESCRIPTIVENESS

The term "management practices" used in relation to water quality must be defined. It was previously understood from the Department that the intention of this Act would be to ensure protection of the water resources by prescribing resource quality objectives and source control standards; it was not the intention to prescribe how those standards or objectives should be met only that they should be met. Prescription of management practices inhibits innovative approaches to achieving the objectives and is likely to result in a failure nationally to adopt state of the art technologies as the State would be unable to keep up with technological developments in prescribing practices.

Previous comments and discussions with the drafting team highlighted the concerns on the excessive prescriptiveness of the fourth draft. The level of state intervention envisaged by prescribing management practices and methods of analysis and treatment processes are not conducive to innovation and remove the competitive advantage from companies who invest in research into cleaner production technologies. This approach is in contrast with international trends which recognise industrial innovation as a key factor in improving environmental performance.

The state's responsibility is to protect the water resources and thus needs to regulate the output of any activity. Prescribing technology amounts to regulating inputs as

well.

Promotion of industrial innovation forms one of the key themes in the draft White Paper on environmental management and the Discussion Document on Integrated Pollution Control and Waste Management and is recognised by the Department of Arts, Culture, Science and Technology, in the White Paper on Science and Technology. It is impossible for the state to maintain the same level of research into management practices as industry and will therefore always be behind the private sector in its approach to technology.

This comment applies in varying degrees to the provisions identified in Annexure C.

The department's stated intention to remove the stringent prescriptive references is welcomed.

CO-OPERATIVE GOVERNANCE

Clause 27(1)(h) dealing with regulations prescribing waste standards appears to be very wide as it includes almost any activity. Clause 13(2)(iii) implies a regulation of land use that was understood from the Department not to be the intention of this Bill. Clause 14(3)(g) provides for the regulation or prohibition of in-stream or land-based activities which may affect the quantity or quality of the water resource.

Furthermore, the following activities which are defined as water in terms of clause 22 of the bill are identified as activities in terms of clause 21 of the Environment Conservation Act (Act 73 of 1989) which may have a substantial detrimental effect on the environment (R1182 of 5 September 1997):

- (i) canals and channels, including diversions of the normal flow of water in a river bed and water transfer schemes between water catchments and impoundments;
- (j) dams, levees or weirs affecting the flow of a river;
- (k) reservoirs for public water supply;
- (l) schemes for the abstraction or utilisation of ground or surface water for bulk supply purposes;
- (n) sewage treatment plans and associated infrastructure;

Although it was understood that activities controlled in terms of this Bill would be consolidated with environmental legislation, additional water uses which are not included in the above list have been listed in Schedule II of the Bill as controlled activities.

It is proposed that practical mechanisms to promote co-operative governance as envisaged in clause 23(3) be introduced as a matter of urgency if such provisions are not to be a substantive part of the bill.

Waterworks as defined in the Bill fall under the Environmental Conservation Act regulation mentioned above. It is proposed that it be made clear that the environment impact assessment referred to here will comply with the legislative requirements that other developers face.

In clause 42(2)(a) the term "independent assessment" required in terms of the fourth draft has been replaced with an "assessment" which then has to be independently reviewed. This approach is more costly without necessarily adding value. The fact that other legislation on impact assessment exists is now recognised in the final draft but as an additional requirement, which is completely unacceptable. The whole thrust of BSA's submission to the drafting team was that a single impact assessment should be required by government and that all departments requiring it should co-ordinate their requirements. Subsequent discussions confirmed that the Department intended to promote co-operative governance in this regard.

This is borne out by the inclusion of clause 23(3) which states this intention. It is hoped that the Department will set the example by entering into co-operative agreements with other Departments to give effect to this clause.

Clause 46(a) does not refer to other impact assessment legislation, as is the case in clause 42(3). Both situations should be treated equally.

It is noted with concern that there appears to be no intention to prescribe further details of the requirements for impact assessments thus leaving the matter open to greater official discretion than would be the case if prescribed by regulation. It is proposed that a requirement for regulation be included under clause 27.

PRICING POLICY

In clause 58(2) the recognition of the need for establishing pricing policy in consultation with the Minister of Finance is welcomed.

Many of these functions which the pricing policy may be used to fund are currently carried out with state funding. In other words their inclusion in a user charge would be an additional form of taxation. If included in charges the tax rate should be lowered.

A degree of cross subsidisation between industrial and basic domestic use as envisaged by clause 58(4)(a) is not opposed. However if differentiation is intended as an instrument of industrial policy then it is opposed. It is assumed that the water pricing policy would be applied to water pricing at other management tiers as well and that a mechanism for the differentiation between users at the consumer end would be investigated for implementation at the bulk end of the supply stream.

The removal of the provision in the fifth draft restricting the application of revenue generated in a catchment area to that area is viewed with concern and reinforces the view that water pricing policy may be just another way of raising taxes for other purposes. It is proposed that the original clause 191 in the fifth draft be reinstated.

APPEALS MECHANISM

BSA welcomes the proposed Water Appeal Board established by clause 154. The appointment of the Board on the recommendation of a selection panel and the removal of provision for intervention by the minister envisaged in the fifth draft of the Bill should ensure an acceptable level of independence for the Board.

BSA would have preferred an appeal from the Board on both questions of fact and law. The restriction of appeals to the High Court on a question of law is however accepted as a means of promoting the expeditious hearing and determination of appeals, thus providing a balance between the legal component and speed of resolution.

Clause 156 of the Bill deals with appeals. It limits appeals not only in relation to who is dealing with the matter namely the Director-General or a water management institution but also to matters arising under three clauses, namely clause 20 (prevention and remedying the effects of pollution), 21 (control of emergency incidents) and 26 (temporary transfer of water use authorisations for irrigation).

Appeals against decisions of the Minister (for instance under clause 81 relating to the establishment of a catchment management agency) would not be possible although they could have far-reaching consequences. We understand that appeals against all decisions of the Minister could be appealed against under amendments to be tabled by the Department. If this understanding is correct, it would remove one part of our objection to the appeals provision.

Appeals which do not fall under clauses 20, 21 or 26 would not be appealable. Thus there could be no appeal against decisions of the Director-General or a water management institution under clauses 26 or 28 dealing with a grant of a licence although obviously they could affect a person's livelihood. This would be patently unreasonable.

We submit therefore that there should be a right of appeal against all decisions of the Director-General and a water management institution (as well as those of the Minister). This could be achieved by amending clause 156(1) to read as follows:

"A person who is affected by a matter dealt with by the Minister, a responsible authority or a water management institution may appeal to the Water Appeal Board against a decision of the Minister, the responsible authority or the water management institution if the decision adversely affects any right of that person."

MISCELLANEOUS ISSUES

Certificate of paid charges

A certificate of paid water charges issued by the Director-General under clause 62(2)(c) appears to be analogous to a clearance certificate obtained from a local authority as part of the legal transfer of land ownership. In the case of large pieces of land the 30 day period allowed for this certificate to be obtained could have severe financial implications.

Definition of "Reserve"

It is understood that the quality referred to for basic human needs does not imply potable water. The definition should be qualified to make this clear.

Definition of "waterworks"

This definition includes any borehole, structure, earthwork or equipment installed or used for or in connection with water use.

It would include waste water treatment facilities in terms of the water use specification in clause 22(e), (g) and (h). As it was understood that waste water treatment facilities would be regulated in terms of the Water Services Act the definition should be further clarified by specifically excluding water services works as defined in the Water Services Act.

Waste

Waste is already defined as waste in water; the two terms are therefore not necessary in clause 23(2)(b).

Right of a mine to discharge underground water

In terms of clause 22(j) the disposing of water found underground, if necessary for the efficient continuation of an activity or for the safety of people, is classified as a water use. A mine will accordingly in future have to depend on the administrative licensing system for the necessary authority to pump water from underground. This is so, despite the fact that if a mine is unable to pump underground water from the mining area, it impacts directly on the safety of the employees at the mine, accessibility to workings and efficient continuation of the mining operation. Since clause 12B of the Water Act, 1956, which gives express recognition to mines' specific requirement of dewatering, will apparently not be re-enacted, the right of a mine to discharge underground water should be emphasised and be given express recognition also in the list of criteria which must be considered in making a decision on water use. BSA submits that the criterion "the safety of persons in an enterprise intercepting water" should be added to the list contained in clause 28.

Water rights and property rights

Clause 20(5)(b) places a liability on the owner of land who may have had no influence or culpability for an act or failure to act. There appears to be no obligation on the state to prove culpability in order to recover costs.

Although the Bill, in giving effect to the Water Law Principle which abolishes riparian rights, delinks water rights from property ownership, property ownership is used to regulate water rights in clause 29(2). The draft is also not consistent in the delinking of water rights from property in those instances where, as regards pollution, obligations were imposed, not on the licensee, but on the land owner.

The Department pointed out that the user will always be liable, but that in certain

instances where the licensee was not the owner of the property, the owner should not be precluded from liability. It was pointed out that this does not adhere to the polluter pays principle and that in any event the draft now requires the licensee to provide security in this regard. The Department expressed concern as to what would happen regarding these liabilities in the event of the land owner selling the property to a third party. It is proposed that the Department should in this regard apply the mining industry approach referred to below.

The security against liability required under clause 31(1) is similar to the pecuniary provisions required of mining companies under the Minerals Act (Act No 50 of 1991) in terms of mitigating the residual impacts of mining activities post closure. The criteria, which will be used by the responsible authority to determine whether it considers it necessary to require security, should be specified.

Clause 31(3) lacks reference to a transparent process which would ensure effective participation by the affected parties when the responsible authority decides to require security.

A final point on this issue is that this requirement may duplicate similar requirements in the EMP-approach adopted by the mining industry to address this type of need. The mining industry strongly opposes this duplication and requires an enabling clause that would recognise compliance with similar provisions in another law which should be deemed to be compliance with clause 31. It is furthermore submitted that this provision should not prevent a mining company from obtaining conditional closure when it has succeeded in complying with the mine closure objectives agreed to in the approved EMP report.

Clause 30(b)(v) allows a responsible authority to require the licensee to provide water to a person specified in the licence. In contrast to the Water Services Act where a similar provision exists there are no conditions qualifying this requirement. It is proposed that the wording be altered from "provided" to "make available" so as to avoid unreasonable demands being made on the licensee for the delivery of water to the person concerned.

National Water Utility

The establishment of a National Water Utility would be a major structural change in the management of waterworks. In view of the lack of clarity on this issue, particularly on how duplication of functions and costs would be avoided, it is considered that the establishment of such a substantial body should form the subject of a separate statute, if it is pursued at all.

One of the key questions to be answered before the creation of such a utility is the transfer of assets and liabilities and the impact on the economic viability of the body. In the absence of clarity on the division of assets and liabilities and allocation of functions between the restructured Department and the Water Utility and the relationship between the two, it is considered premature to take this step.

The relationship between the proposed Utility and the utility managing the Lesotho Highlands scheme and any future transboundary water schemes also needs to be considered.

It is not clear why the enabling power needs to be provided in this Bill as the issues that need to be resolved before finalising any definitive legislation on this matter are so extensive as to be difficult to deal with in regulations. A separate statute after extensive consultation is preferred, particularly as to date no consultation with stakeholders has taken place on this matter.

Safety of dams

The concerns of BSA on the control of dams have largely been allayed in the Bill and this Chapter is supported.

CONSERVATION

Promotion of conservation of water resources was understood to be one of the cornerstones of the new water law. Achievement of conservation requires adoption of a specific "culture" as enunciated by President Mandela in his address to Parliament on 6 February 1998 when he said "it is our responsibility, as the Water Bill is finalised, to change our own water consumption culture, recognising that this is a scarce resource that must not be squandered."

The bill however remains focussed on the traditional command and control approach rather than harnessing the energies of all citizens to the cause of conservation. Although conservation principles are to be set in terms of the National Water Resource Strategy the level of public participation is confined to a thirty day comment period on publication in the Gazette. The opportunity is not used to raise public awareness through more extensive consultation and debate.

CONCLUSION

Subject to the views expressed above BSA supports the Bill as a significant step in meeting the major objectives set in the national water principles.

MEMBERS OF BUSINESS SOUTH AFRICA**APPENDIX A**

Afrikaanse Handelsinstituut (AHI)
Building Industries Federation of South Africa (BIFSA)
Chamber of Mines of South Africa (COM)
Chemical and Allied Industries' Association (CAIA)
Council of South African Banks (COSAB)
Foundation for African Business and Consumer Services (FABCOS)
Life Offices' Association (LOA)
National Association of Automobile Manufacturers of South Africa (NAAMSA)
Retailers' Association
Printing Industries Federation of South Africa (PIFSA)
South African Agricultural Union (SAAU)
South African Chamber of Business (SACOB)
South African Federation of Civil Engineering Contractors (SAFCEC)
South Africa Foundation (SAF)
South African Insurance Association (SAIA)
South African Milk Organisation (SAMO)
South African Motor Industry Employers' Association (SAMIEA)
South African Petroleum Industry Association (SAPIA)
Steel and Engineering Industries Federation of South Africa (SEIFSA)
Sugar Manufacturers and Refining Employers' Association (SMREA)

ANNEXURE B

60. Trading of an entitlement

- (1) A person entitled under this Act to use water in respect of a property may, subject to this chapter, trade the entitlement or part of it to another person. With the approval of the responsible authority, the person to whom the entitlement is traded may exercise the entitlement under conditions different from those originally attached to it.
- (2) A trade under subclause (1) is either for the remainder of the duration of the entitlement or a shorter period agreed to by the persons concerned.
- (3) Where a trade is effected for a shorter period, the entitlement traded automatically reverts back to the transferor on expiry of that period for use on the same property and on the same conditions that would have applied had the entitlement not been traded.

61. Notice of trade

- (1) Prior to completion of any trade the transferor shall be required to give notice of such trade to the responsible authority, together with details of the entitlement and of any aspects that may affect the ability of the transferee to comply with the conditions of the original entitlement.
- (2) A trade shall only be effected after a period of 30 days from the date of notice of the trade having been given to the responsible authority in terms of subclause (1).

62. Endorsement and recording

- (1) When a trade takes place in terms of this chapter the holder of the right to trade shall apply to the responsible authority to -
 - (a) endorse the licences in question with the relevant particulars;
 - (b) issue the necessary licences or other documents to give effect to the trade; and
 - (c) ensure that the trade is recorded in the national information systems, if the entitlement was recorded.

63. Approval of trading of entitlement

- (1) In the event of the responsible authority, on receipt of the information referred to in clause 61, establishing that the trade is to take place other than -
 - (a) within the service area of a water user association which supplies water from a waterwork owned by it (as part of a water distribution system);

- (b) within an irrigation area where water is supplied from a government waterwork with a water distribution system;
 - (c) between neighbouring properties from the same stream; or
 - (d) which has the potential significantly to prejudice other water users;
- (2) The responsible authority may require such trade to be approved by it, prior to it being completed.

ANNEXURE C**PROVISIONS WHICH ARE UNNECESSARILY PRESCRIPTIVE**

Clause 27(1)(d): It is not clear what is meant here. The requirement appears to be prescribing activities, which should be the prerogative of the owner or operator.

It is proposed that this clause be altered to reflect application of guidelines to assist owners and operators in the operation and design of waterworks.

Clause 27(1)(i): It was previously proposed that it was not the intention to prescribe treatment processes which this does

This clause should be reworded to reflect a more positive approach like promotion of cleaner production technologies.

Clause 30(1)(b)(i): Specification of management practices.

The department should prepare guidelines to assist people in complying with source control standards but should only make compliance with the guidelines mandatory when the activity has a negative impact on the receiving water quality.

Clause 30(1)(b)(ii): Specification of measuring devices;

The same comment applies as for (b)(i)

Clause 30(1)(c)(iii): Specifying treatment to which it must be subjected, before it is discharged;

Treatment should only be specified where dischargers are not complying with source control standards and not in cases where innovative approaches may be resulting in higher quality discharges. Guidelines would be useful in this regard but not for mandatory application in all cases.

Clause 30(1)(d)(i): Specifying the waste treatment, pollution control and monitoring equipment to be installed, maintained and operated;

Clause 30(1)(d)(ii): Specifying the management practices to be followed to prevent the pollution of any water resource;

As above

Clause 27(1)(j): The prescription of methods is no longer required as the National Accreditation System which has been adopted by Cabinet and should be promoted by all organs of state provides for the accreditation of laboratories thus ensuring a certain quality standard in respect of analytical results. This will not be achieved by prescribing methods. It also inhibits innovation. This requirement has not altered since the 1956 Act and is not in keeping with the objective of the Act to modernise Water law.

Should be reworded as follows: "prescribing methods for such monitoring and analysis" should be replaced with "requiring accreditation of laboratories undertaking monitoring and analysis."

Clause 30(1)(h) and (i): Are catchalls which imply a wide range of official discretion which results in inconsistent application of the legislation.

The prescriptive approach adopted here will not necessarily promote achievement of the objectives and should preferably be based on promotion of cleaner production technologies.

DD6

rural development

services network

P.O.Box 9558, Johannesburg, 2000, RSA
Phone +27 11 833-4080, Fax +27 11 833-4130
Email rdsnetwork@wn.apc.org 4037109

Mr Gurshwyn Dixon
Portfolio Committee on Agriculture, Water Affairs and Forestry
Parliament
Cape Town

Fax 462 2141

Johannesburg, 13 March 1998

Re.: Submission RDSN - National Water Bill

Dear Gershwyn

Please find attached a three page document outlining the submission form RDSN.

If there are any questions, please do not hesitate to contact me on 083 325 8714.

Kind regards

Yves Wantens
Coordinator

PS On Monday 16th, Ms Rita Edwards (TCOE) and Ms Jackie Brown (EDA) will participate with me in the hearing.

Submission by RDSN, Rural Development Services Network to the National Water Bill, 16 March 1998 - Parliament Cape Town

RDSN, a network of 15 rural development organisations and operating in 6 provinces, is grateful for the opportunity provided by the portfolio committee and the Minister of Water Affairs and Forestry to comment on the proposed National Water Bill. The network's lobby and policy work related to water and sanitation services is based on the day to day reality and experiences from its member organisations in implementing community based water schemes with rural communities in South Africa.

The comments made are mandated by our member organisations. In no way do we assume to speak for the rural poor but we are guided by our mission to support them. However, as all of you are aware the initial phase of the water law reform had provincial consultation meetings which many rural people attended. At the time, they were clear in their desire for greater access to water and were they be given the opportunity to respond to the bill, it is certain that they would support most of its provisions.

Support for basic principles

1. Water as a basic human need

We applaud the fundamental principles of this Bill, in particular the recognition of water as a basic human need and right. By doing this the Bill starts to address the discriminatory laws and practices of the past which have prevented equal access to water for all South Africans.

2. Elimination of riparian rights

We also support fully the fundamental advance brought about by the Bill that access to water will no longer be linked to land ownership. The existing system, whereby landowners have riparian rights, mirrors the huge inequality in land ownership as far as rights to water is concerned. The removal of this automatic link between land ownership and right to water is an essential step in addressing the inequality of the past. It is clear that objections to this are from the rich and the powerful who oppose any threat to their privileges.

3. Government regulation

RDSN is in favor of the concept of water regulation given that water is scarce in many regions in the country.

Clarification needed

However, we do want to raise some concerns that we have with the Bill in its current form. The Bill is intended as a framework and is probably not meant to be comprehensive but we would like to recommend that the Bill be modified and strengthened by regulations. In particular the following issues need to be looked at:

1. Calculation of the reserve - water for basic needs

The Bill of Rights in the Constitution of South Africa and as such reflected in the Department's White Paper states that "everyone has the right to have access to sufficient water". Up to now access to water is been dominated by a privileged minority while the majority of the population enjoy little or no water security at all. Up to now the department has followed the short term aim of the Reconstruction and Development Programme which provides the right of everyone to 25 litres of safe and clean water per day. We would like to see that this be increased to a supply of 50 litres per day, which is a more realistic minimum for a proper health impact. For us 25 litres can only be an interim figure. There should be no hindrance to the design and implementation of a system capable of supplying 50 litres. Even if 50 litres of water would be supplied to everyone, this would only amount to 3 % - 4 % of the total consumption of water in the whole country.

In addition, the definition of the reserve should be based on "requirements to support community health and a reasonable standard of living" rather than just basic human needs.

2. Tariffs and pricing policy

In terms of the tariffs and pricing policy, we recommend that a national tariff structure should include the RDP guidelines which look at a lifeline tariff to ensure that all South Africans are able to afford water services sufficient for health and hygiene requirements. A pricing policy needs to be developed, preferably before the enactment of the Bill which need to reflect the differentiation promised in the policy criteria. We propose that the pricing policy should stipulate block tariffing commencing at 0 and this for the minimum service level (25 litres initially but extended to 50 litres as a basic minimum). In order that this minimum level of service is provided, a policy of cross - subsidization is required which would include both the rural/urban and wealthy/poor considerations. As it stands now the relationship between the pricing policy and the levying of water use charges with the provision for norms and standards for tariffs in Section 10 of the Water Services Act is unclear. In the New Water Bill appropriate control measures are absent so is any guidance for local government on the application of the costs of water use charges. We therefore would like to see that the pricing policy takes into account clear norms, standards and regulations to ensure the necessary control.

3. Catchment Management Agencies

In terms of the Catchment Management Agencies, we feel there is a lack of clarity as to how CMAs will relate to each other, to the local government and other initiatives such as the SDI's. In terms of their powers, which are limited, additional powers can be delegated or assigned to them. This should however be such that it would not conflict with one of the founding provisions of the Bill, namely that the National Government is the public trustee of the nations water resources. We would like to propose that clear criteria get set and thought gets given to constrain and assist the Director-General's ability to grant greater or lesser powers to CMA's, in particular in terms of the strategies and the consultation on these strategies.

4. Gender

As far as representation on the different institutions established under the Bill is concerned, gender equity is inadequately dealt with. We believe that it should be an initial consideration in the appointment of a governing board.

Finally, one of the current policies in government circles is public - private sector partnerships. Within the Department of Water Affairs and Forestry a similar programme is under way. We want to stress that such initiatives, although meant to speed up delivery should be looked at very carefully in terms of long term sustainability and in terms of the roles and capacity of local government and existing water committees before any long term commitments are made.

Members of Parliament and Honorable Minister, thank you for giving us the opportunity to comment on the Bill.

We are convinced that the Bill will assist this government in ensuring that the slogan of the Department of "Some water for All" becomes a reality.

Thank You

Yves Wantens
Coordinator RDSN

Head Office

Megawatt Park
Maxwell Drive Sandton
PO Box 1091
2000 Johannesburg
Telex 4-24481 SA
Telephone (011) 800-8111

Hoofkantoor

Megawatt Park
Maxwellrylaan Sandton
Posbus 1091
2000 Johannesburg
Teleks 4-24481 SA
Telefoon (011) 800-8111

DD7



The Chairperson
**PARLIAMENTARY PORTFOLIO COMMITTEE ON
AGRICULTURE WATER AFFAIRS AND FORESTRY**

FAX: (021) 462-2141

Date/Datum
13 March 1998

Your Ref./U Verw.

Our Ref./Oms verw.

Enquiries/Navrae

Dear Ms Love

ESKOM COMMENTS ON THE NATIONAL WATER BILL**1. INTRODUCTION**

Thank you for the opportunity to comment on the National Water Bill.

Eskom is the national utility charged with the responsibility of providing low cost electricity to South Africa for growth and prosperity. Given the impact of Eskom's activities on the national economy, it is regarded as a strategic enterprise which operates in the national interest. Eskom's ability to meet its objectives is dependent on access to an adequate supply of good quality, reasonably priced water for use in its power stations.

Water for Eskom's use should therefore be dealt with at national level and not delegated to lower level institutions.

2. COMMENT ON THE BILL

- 2.1 In order to give effect to the above, the Bill needs to contain the necessary mechanisms and/or provisions to allow the Minister to allocate water to Eskom and to issue the requisite permits *prior* to the delegation of powers, functions and duties to catchment management agencies.

We respectfully request that the following additions be made.

**2.1.1 Chapter 2, Part 1, Section 7:
Contents of the national water resource strategy**

The national water resource strategy must subject to section 6(2)(a) -

(b) provide for-

- (i) the requirements of the reserve;*
- (ii) international rights and obligations;*
- (iii) projected future water needs;*
- Add:** *(iv) strategic water use in the national interest;*

**2.1.2 Chapter 4, Part 8, Section 47:
Responsible authorities must propose allocation schedules**

(2) A proposed allocation schedule must comply with-

- (a) the criteria set out in section 28; and*
- Add:** *(b) the national water resource strategy; and*
- (c) the relevant catchment management strategy under section (9)(1)*

(3) A proposed allocation schedule must, subject to subsection (4), reflect the quantity of water to be-

- (a) assigned to the Reserve and any international obligations;*
- Add:** *(b) allocated for strategic use;*
- (c) allocated to each of the applications ..., etc*

2.2 Other issues of concern to Eskom are:

2.2.1 Chapter 4, Part 2, Section 30(1)(e)(ix)

The constitutionality of obliging licensees to become members of a water user association needs to be investigated.

**2.2.2 Chapter 4, Part 5:
Controlled activities**

Power generation activities which alter the flow regime of a water resource, are identified as a controlled activity.

Although the explanatory note at the beginning of Part 5 allows the Minister to regulate controlled activities, no provision is made in the Bill to enable him to do so.

Furthermore, the scope or intent of these regulations is not specified. This is of concern to Eskom and requires clarification.

**2.2.3 Chapter 5, Part 4:
Water use charges**

Section 58 allows for the establishment of a pricing policy for water use charges for funding water resource management, water resource development and use of waterworks and for achieving equitable and efficient allocation of water.

Although Eskom supports these categories of charges in principle, the detail of how they are calculated needs clarification.

Eskom is concerned that the process of consultation on the Water Pricing Policy, which commenced in November 1997, has been terminated, pending the promulgation of this Bill.

This process should be reinstated to allow sufficient time for input prior to the publishing of this policy in terms of Section 58(8). In this regard the time allocated for comment in 58(8)(a)(ii) should be increased from 30 days to at least 60 days.

Under Section 59, no provision is made, as in previous drafts, for the income derived from water use charges to be used only for the purposes for which they were levied. The obvious implication of this is that water income finds its way into the general fiscus and simply becomes an additional tax. This issue needs serious consideration.

**2.2.4 Schedule IV, Section 7:
*Powers, functions and duties which may be exercised by catchment management agencies on assignment or delegation***

This section makes provision for a catchment management agency to temporarily control, limit or prohibit the use of water during periods of water shortage

Whilst this provision is necessary under severe drought conditions, it should be exercised with due recognition of assurance of supply. Section 7(3) should be modified by adding:

(b) give recognition to assurance of supply.

I trust that you will give favourable consideration to these comments which will be presented to the Portfolio Committee on Monday 16 March 1998 at 14h00.

Yours sincerely



A J Morgan
CHIEF EXECUTIVE

SUID-AFRIKAANSE
LANDBOU-UNIE
28STE VLOER SALU-GEBOU
H/V SCHOEMAN- & ANDRIESSTRAAT
PRETORIA



SOUTH AFRICAN
AGRICULTURAL UNION
28TH FLOOR SAAU BUILDING
C/O SCHOEMAN & ANDRIES STREETS
PRETORIA

DD8

4 March 1998

The Chairman
Portfolio Committee for Agriculture, Water Affairs and Forestry
P.O. Box 187
Auchland Park
2006

Dear Ms Love,

SOUTH AFRICAN AGRICULTURAL UNION (SAAU) COMMENTS ON THE NATIONAL WATER BILL, 1998

The SAAU would like to thank you for the opportunity to address the members of the Portfolio Committee on 17 March 1998 at 09:30. A separate fax in this regard was forwarded to the secretary of the Committee.

The SAAU and the commercial forestry sector represented by the Forestry Industry Association (FIA) have studied the National Water Bill of 1998.

A number of fundamental concerns which we have with the envisaged legislation have not been adequately addressed in the Bill. The fundamental concerns include inter alia:

- a) Limited duration of water use rights;
- b) inadequate compensation provisions;
- c) imposition of any type of water charges;
- d) inadequate provision of the tradeability of water licenses.

Until such time as these fundamental concerns have been adequately addressed, the SAAU and FIA cannot support the passage of this Bill through Parliament.

The following comments are relevant to the draft Bill:

NC9837r.doc

- Page 18, Section 14(2) and page 36, Section 40(2) (lack of clarity on the relationship between "geographical area" "management area" and "catchment" has still not been addressed.

14(2) "A notice under subsection (1) must state the geographical area in respect of which the recourse quality objectives will apply, the requirements for achieving the objectives, and the dates upon which the objectives will apply".

40(2) "The notice under subsection (1) must state -

- (a) the geographical area in respect of which the general authorisation will apply; and
- (b) the date upon which the general authorisation will come into force, and may state the date on which the general authorisation will lapse".

Integrated water resource management using the catchment as the basic unit of management as envisaged in the Water Law Principles requires that the entire country is divided into "management" areas. Removal of the schedule of promulgated drainage basins as was originally contemplated in the fifth draft has diminished the catchment based approach. The establishment of catchment management agencies is not clearly based on the physical characteristics of a catchment or subcatchment as understood by the term "catchment". The use of the terms "management" and "geographic" area imply non adherence to catchment boundaries as the primary criteria for determination. In the absence of this criterion, the criteria for determination of these areas should be spelt out.

- Page 25, Section 23 Permissible water use

(1)(ii) "if that water use is permissible as a continuation of an existing lawful water use"

This subsection is not clear and a definition for permissible continuation of an existing lawful water use is necessary

- Page 26, Section 23(6)

"Any person who is required or has an opportunity to apply for a licence a renewal of a licence under this Act in respect of an existing entitlement to use water and -

- (a) has the application refused, or
- (b) is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement,

such that this constitutes the destruction of or severe prejudice to the economic viability of the undertaking in respect of which the water was or could have been beneficially used, may, subject to subsections (7), (8) and (9), claim compensation for any financial loss suffered in consequence".

The SAAU studied the various opinions of senior counsellors on the matter.

Briefly they expressed the view that there is reasonable prospect that the constitutional court would hold that the failure to provide in the draft Bill for compensation for the taking of rights to private water constitutes an infringement of section 25 (2) of the Constitution which cannot be justified under section 36 (1). Section 25 (2) provides that property may be expropriated only in terms of law of general application for a public purpose or in the public interest and subject to compensation. Section 36 (1) provides that the rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of a law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society.

The provisions in the draft Bill are too restrictive in limiting compensation to a refusal or licence for a lesser use which constitutes the destruction of or severe prejudice to the "undertaking" in respect of which the water was or could have been beneficially used. The SAAU submits that the protection in section 25 (2) of the Constitution is not limited to the economic viability of an undertaking. On the contrary the protection offered by section 25 (2) would be available in respect of any financial loss suffered in consequence of the Bill whether or not there is an undertaking and whether or not its economic viability has been prejudiced.

In order to provide full protection as provided by section 25(2) it is recommended that clause 23 (6) be amended to read as follows:

Any person who is required or has an opportunity to apply for a licence or a renewal of a licence under this Act in respect of an existing entitlement to use water and -

- (a) has had the application refused; or
- (b) is granted a licence for a lesser use than the existing entitlement.

May claim compensation for any financial loss suffered in consequence thereof, in accordance with section 25(3) of the Consitution.

Subsection 23(7)(b) should be deleted.

- Page 27, Section 27 (1)(l) (i), (ii) and (iii)

(1) "Relating to transactions in respect of authorisations to use water, including but no limited to -

- (i) the circumstances under which a transaction may be permitted;
- (ii) the conditions subject to which a transaction may take place; and
- (iii) the procedure to deal with a transaction".

While it is recognised that section 27 (l) of the Bill makes provision for regulations to be promulgated to deal with transactions, there is no guarantee that any such regulations will be promulgated. The tradeability of entitlements

should not be seen as a replacement for an administrative allocation system but as a complementary mechanism.

The alternative wording which appears in the fifth draft is submitted for consideration:

(1) A person entitled under this Act to use water in respect of a property may, subject to this part, trade the entitlement or part of it to another person.

(2) Trade under subsection (1) is either for the remainder of the duration of the entitlement or a shorter period agreed to by the persons concerned.

(3) Where trade is effected for a shorter period, the entitlement traded automatically reverts back to the transferor on expiry would have applied had the entitlement not been traded.

- **Page 29, Section 29 Essential requirements of licences**

(1) "A license under this Chapter -

(a) must be issued -

(i) for an indefinite period, subject to termination by notice, the notice period to be stated in the licence, which notice period may not exceed 40 years; or

(ii) for a fixed period which must be stated in the licence, and which may not exceed 40 years,

and is subject to review under section 51".

The SAAU's submission is that water use rights for agricultural purposes should be granted for an indefinite period, subject to review and compensation through expropriation. The permanency of water use rights would not hamper the States needs/demand to use water for other purposes but would create stability and security in the economy. Section 29(1)(a)(i) should be amended by deleting the words "subject to termination by notice, the notice period to be stated in the licence which notice period may not exceed 40 years".

- **Page 31, Section 30(2)**

(2) "If a licensee has agreed to pay compensation to another person in terms of any arrangement to use water, then the responsible authority may make the obligation to pay compensation a condition of a licence".

The permanent transfer of water use rights is uncertain and needs clarification.

- **Page 31, Section 31 Security by licence applicant**

(1) "A responsible authority may, if it considers it necessary for the protection of the

water resource or property, require the applicant to give security in respect of any obligation or potential obligation arising from a licence to be issued under this Act.

(2) The security referred to in subsection (1) may include any of the following

- (i) a letter of credit from a bank;
- (ii) a surety or a bank guarantee;
- (iii) a bond;
- (iv) an insurance policy; or
- (v) any other form of security that the responsible authority considers appropriate.

(3) A responsible authority must determine the type, extent and duration of any security required.

(4) The duration of the security may extend beyond the time period specified in the licence concerned.

(5) If the responsible authority requires security in the form of an insurance policy, it may require that it be jointly insured under or be a beneficiary of the insurance policy. Where appropriate, the responsible authority is deemed to have an insurable interest in the subject-matter of the insurance policy.

(6) A person may apply in writing to the responsible authority to have any security given by that person under this section amended or discharged at any time, which application may not be unreasonably refused".

It is not clear on which basis the amount of security in respect of any obligation or potential obligation arising from a licence will be determined. In the absence of clear guidelines this could severely prejudice the cash flow situation of an irrigation farming enterprise; should the undertaking be liable to provide a bond or a bank guarantee as security under this section in the case of the agricultural sector the security implies a charge on the land. Our submission is that the land in question offers sufficient security. Clarification is also needed on the duration of the security which "may extend" beyond the time period specified in the licence concerned. Section 31 should these for be deleted.

• **Page 32, Section 34(3)(b)(ii)**

(b) had not yet taken place at any time before this Act commences, but-

- (i) would have been lawful had it taken place; and
- (ii) steps towards effecting the use had been taken in good faith before this Act commenced.

and if there is good reason, in the opinion of the responsible authority, that the use should be declared an existing lawful water use".

Unexercised water use rights is not fully protected as it is subject to "good reason" and in the "opinion" of the responsible authority who must declare the potential use as an existing lawful water use. The question thus appears what will be regarded as good reason in the opinion of the responsible authority. This is vague and should be amended. Sufficient time should be allocated to exercise the rights. The words "if there is good reason, in the opinion of the responsible authority" should be deleted from section 34(3)(b).

- **Page 34, Section 37(1)**

(1) "The Minister may, by notice in the Gazette, in relation to a particular area specified in that notice, declare any activity (including the cultivation of any particular crop or other vegetation) to be a stream flow reduction activity if that activity significantly reduces or may reduce the availability of water in a watercourse to the Reserve, to meet international obligations, or to other water users".

This constitutes a discriminatory and restrictive practise on agriculture and forestry and could include the cultivation of any particular crop or other vegetation to be a stream flow reduction activity. There are sufficient other sections in the Bill which provides for the management of stream flow reduction activities. Section 37(1) should be deleted from the Bill.

- **Page 35, Sections 38 and 39**

38 What a controlled activity is

"A controlled activity is any activity -

- (a) identified as such in Schedule II; or
- (b) which has been declared to be a controlled activity under section 39(1)".

39 Minister may declare certain activities to be controlled activities

(1) "the Minister may, by notice in the Gazette, in general or specifically, declare an activity to be a controlled activity.

(2) The Minister must be satisfied that the activity in question impacts or could impact detrimentally on a water resource before declaring it to be a controlled activity under section (1)"

This sections could limit the farming potential in the field of aquaculture, feedlots and piggeries and should be reviewed with other legislation concerned (eg in terms of section 21 of the Environmental Conservation Act (Act 73 of 1989) which may have a substantial detrimental effect on the environment.

- **Page 42, Section 51(2)(a), and (b) and (c)**

(2) "On reviewing a licence, a responsible authority may amend or substitute any condition of the licence if-

(a) it is necessary or desirable to prevent deterioration, or further deterioration of quality of the water resource;

(b) if there is insufficient water in the resource to accommodate all authorised water uses after allowing for the Reserve and international obligations; or

(c) if it is necessary or desirable to accommodate demands brought about by changes in socio-economic circumstances, and it is in the public interest to meet those demands".

It is suggested that subsection (c) be deleted. The point of departure is that any reduction in entitlements in favour of demand changes, should be subject to expropriation and compensation.

• Page 46 Financial Provisions

"This Chapter deals with the measures to finance the provision of services as well as financial and economic measures to support the implementation of policies aimed at water resource protection, conservation of water and the beneficial use of water.

In Part 1 the Minister may from time to time, after public consultation, set a pricing policy which may differentiate among geographical areas, categories of water users or individual water users. The achievement of social equity is one of the considerations in setting differentiated charges. Water use charges are to be used to fund the direct and related costs of water resource management, development and use, and may also be used to achieve an equitable and efficient allocation of water. In addition, they may also be used to ensure compliance with prescribed standards and water management practices according to the user pays principles. Waste charges will be used as means of encouraging reduction in water, and provision is made for incentives for effective water use. Non-payment of a charge will attract penalties, including the possible restriction or suspension of a water supply".

The removal of the section in the fifth draft restricting the application of revenue generated in this way is viewed with concern and reinforces the view that this approach is just another way of raising taxes for other purposes. It is proposed that the original clause 191 in the fifth draft be reinstated to read as follows:

Use of revenue for specific purposes only

The proceeds of charges fixed in respect of water resources management or water resources development and the use of waterworks-

(a) by the Director General, may only be used for the purpose for which they were set; or

(b) by a water management institution may only be used -

(i) for the purpose for which they were set; and

(ii) for the benefit of water users within the service area of the water management institution concerned.

It is suggested that subsection (c) be deleted. The point of departure is that any reduction in entitlements in favour of demand changes, should be subject to expropriation and compensation.

- **Page 46, Section 58(1)** Minister may establish a pricing policy for water use charges

(1) "The Minister may, from time to time, by notice in the Gazette, establish a pricing policy for charges for any water use".

Although this section requires publication in the Gazette, no period for public comment is specified. Provision should be made for public comment, as set out in 6; 9; 39(3); 40 (4); 58(8); 72 (1); 81 (3); 93 (2) and 95 (3).

- **Page 50, Section 64(1)**

(1) "The Director- General may, subject to section 65, give financial assistance to any person in the form of grants, loans or subsidies, which may be made subject to such condition as the Director-General may determine, related to the purpose of this Act".

We object to the principle of differentiated tariffs without time limits and we propose that the grants should be more specific.

- **Page 61, Section 85**

Appointment of governing Boards of catchment management agencies

(1) "The Minister appoints the governing Board of a catchment management agency and, in making such appointment, must do so with the object of achieving balance among the interests of water users, potential water users, local and provincial government and environmental interest groups.

(2) Notwithstanding the provisions of subsections (3) to (9) the Minister must, from time to time, determine the extent to which relevant local governments should be represented on the governing Board.

(3) Before appointing members to the governing Board, the Minister must appoint an advisory committee under section 103(1), to recommend to the Minister -

(a) which organs of state and bodies representing different sectors and other interests

within the water management area of the catchment management agency should be represented or reflected on the governing Board; and

(b) the number of persons which each of them should be invited to nominate.

(4) The committee must consult with organs of state and interest groups it considers appropriate before making its recommendations.

(5) After receiving the committee's recommendations, the Minister must decide with organs of state and bodies will be invited to nominate representatives for appointment to the governing Board, and the number of representatives each may nominate.

(6) The Minister's decision under subsection (5) must be communicated to the organs of state and bodies concerned and the Minister must take the necessary steps to obtain nominations from them by a date specified by the Minister.

(7) Unless there are good reasons for not doing so, the Minister must appoint the persons nominated by the organs of state and the bodies concerned.

(8) If the Minister does not appoint a nominee under subsection (7), the Minister must-

(a) inform the organ of state or body concerned; and

(b) invite a substitute nomination from that organ of state or body concerned.

(9) If nominations have not been received by the date specified under subsection (6), or in the event of the circumstances referred to in subsection

(8), the Minister may appoint the Board and subsequently fill the relevant vacancy.

(10) After appointing members to the Board under the nomination procedure set out in subsections 3 to 7, the Minister may, subject to subsection (1), appoint additional members selected by the Minister to -

(a) represent or reflect the interest identified by the advisory committee under subsection 3(a);

(b) achieve sufficient gender representation;

(c) achieve sufficient demographic representation;

(d) achieve representation by the Department;

(e) achieve representation of disadvantaged persons or committees which have been prejudiced by past racial and gender discrimination in relation to access to water; and

(f) obtain the expertise necessary for the efficient fulfilment of the Board's powers, functions and duties.

(11) A member must be appointed for a given period'

(12) The Minister may extend the term of office of a member of the governing Board.

(13) If the term of office of the members of the governing Board expires before the first meeting of a new Board takes place, the existing members remain in office until that first meeting takes place".

This section makes no provision for a direct link between water user associations and the governing Board of a catchment management agency. It is also necessary to define the powers of the Catchment management agencies (CMA's) and water user associations. The advisory committee of the CMA is appointed entirely at the discretion of the Minister. The appearance of impartiality is not enhanced by this approach. It is not clear why such a complex appointment procedure has been introduced. Requests for nominations from water user associations relevant organs of state and other interested bodies is a task that could be carried out by the Director-General supplemented by a public media nomination process.

In fact too much discretion is in the hands of the Minister as appointing the entire Board as well as the Chairman and the Vice Chairman and to adjust the members of the Board to inter alia achieve gender representation and to achieve representation of disadvantaged persons or communities which have been prejudiced by past racial and gender discrimination in relation to access to water.

- Page 101, Section 157(1)

(1) "A party to a matter in which the Water Appeal Board has given a decision may appeal to a High Court against that decision on a question of law".

The part "on a question of law" should be deleted. The fact that a person could approach the High Court on a decision of the Board is sufficient according to our opinion.

- Page 104, Section 162(a) and (b)

"Whenever an act or omission by an employee or agent -

(a) constitutes an offence under this Act, and takes place with the express or implied permission of an employer, the employer will, in addition to the employee or agent, be liable to conviction for that offence; or

(b) would constitute an offence by the employer of this Act, that employee or agent will in addition to that employer be liable to conviction for that offence".

This section implies a severe penalty to the employer in the form of a criminal offence whenever an Act or omission by an employee or agent takes place in the event of or express or implied permission of an employer. It is suggested that the "offence" be changed to a civil offence.

- **Page 109, Schedule 1, (1)(b), and 1 (e)(ii)**

(1)(b) "take water for reasonable domestic use, small gardening and animal watering (excluding feedlots), on land owned or occupied by that person, at a maximum rate of 5 litres per second, not exceeding 5 cubic meters (5 000 litres) per day directly from any water resource to which that person has lawful access; and"

1(e)(ii) " portage any boat or canoe on any land adjacent to a watercourse in order to continue boating on that watercourse".

It is known that certain extensive stock farming areas such as in the Northern Cape the water demand for animal watering purposes would exceed a maximum rate of 5 litres per second, not exceeding 5 cubic meters (5 000 litres) per day. It is suggested that the existing use be exempted from this section. The definition of a "person" is necessary to create certainty of the number of people and family units included. We suggest that a limitation on the size of the family should be included.

The latter could lead to undesirable practises where perennial crops are grown along riparian parts of rivers.

We trust that the above mentioned comments would meet with your requirements.

Yours faithfully

CG VAN VEIJEREN

CHAIRMAN: NATIONAL IRRIGATION AND WATER AFFAIRS COMMITTEE

TELEFAX



Managing Water for Life

Our Ref

Your Ref

DD 9

IF THIS FAX IS NOT CLEAR, PLEASE CONTACT US IMMEDIATELY

TO : FAX No.	021 - 462 2141	COUNTRY :	R.S.A.
COMPANY :	Portfolio Committee for Water Affairs		
ATTENTION :	Zingisa Cawe		
RE :	National Water Bill - SAAWB Comments		
FROM :	W. Schäfer	DATE :	13 Mar 1998
TOTAL No. OF PAGES INCLUDING THIS COVER :			11

MESSAGE

Zingisa

Attached herewith is a copy of the response by the South African Association of Water Boards to the request for comments on the National Water Bill.

It is understood that this Association is to present its concerns to the Portfolio Committee on Tuesday 17 March at 14h00. Would you please be so kind to inform me of the final arrangements in this regard, including the venue and directions thereto. Please will you also inform if an overhead projector and a screen will be available for our presentation.

I trust that this is to your satisfaction and await your reply.

Wayne Schäfer

Water Resources Planning Manager

THE NATIONAL WATER BILL, 1998

JOINT COMMENTS BY :

SOUTH AFRICAN ASSOCIATION OF WATER BOARDS



SUBMISSION PREPARED FOR

THE PUBLIC HEARINGS TO

**THE PORTFOLIO COMMITTEE FOR AGRICULTURE WATER AFFAIRS AND
FORESTRY**

17 MARCH 1998

1. INTRODUCTION

The proposed National Water Bill (1998) which was published during January 1998 inviting comments from the public refers.

The South African Association of Water Boards (SAAWB) has accepted your offer to comment on the draft legislation. This Association represents the following Water Boards :

- Rand Water
- Umgeni Water
- Magalies Water
- Mhlathuze Water
- Bloem Water
- Pelladrif Water
- North West Water Services Authority
- Western Transvaal Regional Water Company
- Lepella Northern Water.

This Association welcomes the many fundamental changes in the management of South Africa's scarce water resources which are embodied in the Bill. The drafting team should be commended on their endeavours and the Department of Water Affairs and Forestry and the Parliamentary Portfolio Committee for Agriculture, Water Affairs and Forestry thanked for providing an opportunity to comment on the document.

The following submission reflects the assessment of the concerns and impacts of the proposed National Water Bill on the Water Boards as Water Institutions in both a general and in a collective way. It is recognized that due to demographic and other differentiation factors, individual Water Boards may submit additional comments.

The submission is presented under the following headings:

- desired outputs resulting from the proposed legislation;
- macro issues which are of concern to the SAAWB;
- specific comments on sections of the Bill; and
- general comments on the Bill.

2. DESIRED OUTPUTS

The SAAWB believes that it is important that modern governance should enable the country to develop and prosper in a globally competitive environment. Legislation in general and the proposed National Water Bill in particular should be tested against this high level objective. The outputs should also address the following principles of good governance :

- Effectiveness :** to focus strategically on doing the right things in the long term and delegation of responsibility to appropriate levels.
- Efficiency :** to operate in a competent manner which reflects an intelligent use of scarce resources.
- Sustainability :** to create and maintain infrastructure, policies and institutions that will stand the test of time.
- Transparency :** to provide mechanisms which ensure openness and insight in all relevant matters.
- Accessibility :** to establish frameworks which ensure that all have access to the Government.
- Equity :** to provide governmental services and infrastructure in a just and fair manner.
- Participation :** to enhance democracy by maintaining participative structures and facilities.
- Responsiveness :** to attend to the needs of people and stakeholders bodies as fast as possible.
- Competitiveness :** to create an environment to enhance competition at and between all levels and sectors of government.

Hence it is the belief of this Association that new legislation should be focused on the following main areas of delivery :

- cut red tape by deregulation as far as possible;
- put the customer first by the establishment of participatory structures and offering the necessary choices;
- empower employees by means of appropriate tools and adequate decision making powers; and
- return to the basic of business i.e. minimise wastage, streamline workflow and to produce more with less.

Legislation and legislators should be reviewed against these performance management indicators. It is with these criteria for desired outputs that the comments in the following sections are made.

3. MACRO ISSUES

It is recognized that the eventual implementation of this Bill and resultant future regulations will have a large impact on the water resources management industry. A major and widely supported concern is that of increased regulation and centralization whilst economic survival in a globally competitive arena demands deregulation and decentralization of government functions and duties. It is in this light that the following macro issues are brought to your attention.

3.1 Role of Water Boards

Inter alia, the following functions are already being carried out by some or all of Water Boards either on behalf of DWAF or at their own initiative :

- pollution prevention and pollution control response;
- water resources monitoring and evaluation, embracing hydrological, meteorological, chemical, microbiological, biotic and ecological factors;
- provision of water quality, hydrological and meteorological information;

- integrated catchment management planning and implementation;
- environmental education;
- management of environmentally sensitive areas;
- provision of sanitation services;
- water conservation; and
- flood management planning and reporting.

These functions are typically those expected to be undertaken by a water management institution. The SAAWB believes that Water Boards should be considered as water management institutions.

There seems to be some inconsistency with the Water Services Act which regulates Water Boards. Section 30.2.c of this Act empowers Water Boards to provide "catchment management services" to or on behalf of responsible authorities. Section 30.2.f of the same Act empowers Water Boards to perform "water conservation functions" which may be considered to be a catchment management function. "Catchment management services" are not defined in either the Water Services Act nor in the National Water Bill. These services are only mentioned once in the Bill under Schedule (vi) relating to ancillary functions of a Water User Association. This begs the question as to who or what is a "Catchment Management Service Provider". Both of these terms require definition and referral throughout the Bill.

Furthermore, where capacity is available, existing water management institutions, such as Water Boards, should be utilised to fulfil the functions of, or be the primary service providers to, Catchment Management Agencies. These agencies should be encouraged to give a higher priority to the utilisation of the services provided by public sector service providers which will ensure optimal utilisation of public sector resources and reduce duplication of function. The addition of a clause along these lines would be consistent with that governing water services provision contracts with private sector service providers as outlined in Section 19.2 of the Water Services Act.

3.2 Role of Provincial Government

The only reference to Provincial Government in the Bill is in terms of governance of the Boards of Catchment Management Agencies (Section 85.1) and to be given notice of a claim for a servitude (Schedule iii). It is not clear if Provincial Government is considered an organ of state in this Bill, but notwithstanding this, the role of Provincial Government should be firmly and explicitly entrenched in water resources management and therefore in the Bill. In fact, Schedule (vi) of the Constitution of South Africa provides for Provincial Government to be responsible for agriculture, the environment and physical planning. All of these functions are integral to effective water resources planning and management.

3.3 Role of a National Water Utility

The SAAWB is very concerned with the possible establishment of a National Water Utility as described in Chapter 12 of the Bill. Although the roles and responsibilities of this Utility are not clear, it seems that the primary purpose for its establishment will be "to reduce the burden on the state's resources". It could be argued that the introduction of another level of water management institution (not forgetting a second proposed new level of institution in Catchment Management Agencies) will in fact increase this burden. It is also perceived that the additional levels of institutions could reduce the efficiency and effectiveness of water resources management, which contradicts the desired outputs from this proposed legislation. This will be a contradiction to the original Water Law Principles which were adopted by Cabinet in November 1996, namely Principles 22, 23 and 24.

The introduction of this new Utility has not been sufficiently motivated, particularly from a financial point of view. It is assumed that one of the state's resources for which the burden will be reduced is that of the fiscus, however, this Utility will still require an income to operate. The only source of income that is available is therefore from water users primarily through levies imposed on Water Boards. For some time now, Water Boards have offered to take over the financing of state owned infrastructure in order to reduce the burden on the fiscus. These overtures have not been accepted by DWAF, but ironically is now allowed for in Section 122, subsection 1. The lack of clarity with respect to this proposed Utility and the lack of transparency reflected in the Bill is of concern.

It is recommended that Water Boards, who can and currently do fulfil what is assumed to be the proposed functions of this Utility, become the default institution to undertake these functions. If the proposed National Water Utility is eventually established then it should only fulfil the functions in areas where a competent Water Board is not in existence. Should Water Boards be created to cover the entire country, then there appears to be no need at all for a National Water Utility.

4. SPECIFIC COMMENTS

Chapter 1 preamble

It is suggested that the purpose of the act be expanded to include the need to improve the health of South Africa's water resources. The preamble should be modified to read :-

"These guiding principles recognise the basic human needs of present and future generations, the need to protect and improve the health of the water resources, the need to share....."

Chapter 1 Section 2.1.

A new definition, that of "catchment management services" needs to be included. As discussed under Macro issues, Water Boards and water user associations are expected to provide catchment management services. Similarly, another new definition, that of "catchment management services provider" needs inclusion.

Two new subsections should be inserted and should read :-

Catchment management services meansdrafters to include detail....."

Catchment management services provider means any person who provides catchment management services to a Catchment Management Agency or to other water management institutions."

Chapter 1 Section 2.1.y.

The definition of "water management institutions" does not include Water Boards in the list of institutions. As discussed under Macro issues, many Water Boards are *de facto* water management institutions and as such this definition should be expanded to include Water Boards explicitly. Section 2, subsection 1.y should be modified :-

...means a Catchment Management Agency, a water user association, a Water Board, a body responsible for..."

Chapter 3 Sections 13.2.b.i., 13.2.b.iii and 17.1

It is accepted that the protection of the water resources is fundamental, however, the process of determining the Reserve may be very subjective, and the water uses which require regulation may vary between catchment management areas and may differ substantially at a catchment level with those uses determined at a National level. The procedure or methodology of determining the Reserve should not be prescribed by the Minister, but rather, more appropriate methods should be developed and applied by the Catchment Management Agency. Similarly, the responsibility of determining the appropriate water uses for regulation, currently resting with the Minister, should be vested with the Catchment Management Agencies, and the responsibility of determining the Reserve, currently resting with the Director-General, should also be vested with the Catchment Management Agencies with the Director-General approving the results therefrom. Furthermore, it should be noted that to meet the Ecological Reserve, may require that existing developed sources will be burdened with an increase in supply requirement. In order to satisfy this, existing demands may have to be reduced or new infrastructure implemented. The objective for existing developed sources should be to maintain the current levels of ecological status.

Section 13, subsection 2.b.i should be modified to :-

"establish procedures for determining the Reserve, except in the case where a Catchment Management Agency is in operation which will assume this responsibility;"

Section 13, subsection 2.b.iii should be modified to :-

"set out water uses for instream and land based activities which must be regulated or prohibited in order to protect the water resource; except in the case where a Catchment Management Agency is in operation which will assume this responsibility; and"

Section 17, subsection 1 should be modified to :-

the Director-General, must by notice in the gazette, determine the reserve for all or part of that water resource, except in the case where a Catchment Management Agency is in operation who will assume this responsibility."

Section 18 requires similar re-wording.

Chapter 4 Sections 37

It is considered to be more appropriate for Catchment Management Agencies to identify and declare stream flow reduction activities rather than the Minister, although the Minister or Director-General should give final authorisation. The degree of regulation in the forestry industry is noted and all other declared stream flow reduction activities should be subject to the same level of regulation. Section 37, subsection 1 should be modified to :-

the Minister may, except in the case where a Catchment Management Agency is in operation who will assume this responsibility, by notice in the gazette, in relation to a particular area specified, declare any activity...."

Chapter 4 Sections 41 to 57

Parts 7 to 10 of Chapter 4 of the Bill (Sections 41 to 57) relate to procedural aspects in terms of application, granting and withdrawal of licences. These aspects should either be contained in a schedule or as a separate regulation.

Chapter 8 Section 84

The original functions of Catchment Management Agencies should be expanded to include those functions listed above. New subsections should be inserted and should read :-

- (d) *establish procedures for determining the Reserve for approval by the Minister;*
- (e) *set out water uses for instream and land based activities which must be regulated or prohibited in order to protect the water resource for approval by the Minister;*
- (f) *determine the reserve for all or part of that water resource in a particular area for approval by the Director-General; and*
- (g) *determine and recommend a stream flow reduction activity for declaration by the Minister,"*

Chapter 8, Section 91

Water Boards should be included as an institution to which Catchment Management Agencies may delegate their powers, functions or duties. Section 37, subsection b should be modified to :-

"a water board, an employee of a water management institution (including itself), by name, or the holder of...."

The delegation of powers, functions and duties of Catchment Management Agencies should incorporate a provision for **catchment management services providers** to provide **catchment management services**. Furthermore, where capacity is available, existing water management institutions, such as Water Boards, should be utilised to fulfil the functions of, or be the primary service providers to both Catchment Management Agencies.

Section 91 should be modified to include the following at the end of the section :-

"Alternatively, a Catchment Management Agency may request a Catchment Management Service Provider to render services to fulfil the above-mentioned functions and duties. Should a Catchment Management Agency wish to enter into a service provision contract with a private sector Catchment Management Service Provider, this should be done only after consideration is given to all known public sector Catchment Management Service Providers which are willing and able to perform the relevant functions."

Chapter 9 Section 98.

Another clause should be added to Section 98 whereby Water User Associations may obtain water services, as defined in the Water Services Act, from other water services providers (including Water Boards). Section 98 should be modified to include the following at the end of the section :-

"A water user association may request a water services provider to render water services to fulfil the functions and duties of the said association. Should a water user association wish to enter into a service provision contract with a private sector water services provider, this should be done only after consideration is given to all known public sector water service providers which are willing and able to perform the relevant functions."

Chapter 13 Section 117.1.a.

The principle of conducting an environmental impact assessment before constructing a government water works is supported, however, the term environmental impact assessment should be adequately defined to ensure that the full life cycle of the project is taken into account (the Integrated Environmental Management procedure) by the development of an Environmental Management Plan and the adoption of a systems approach compatible with ISO 14001. Section 117, subsection 1 a should be modified to :-

"prepare an environmental impact assessment which involves recommendations for mitigation, reinstatement, monitoring and reporting relating to the proposed waterworks;"

Chapter 13 Section 119

With regard to government waterworks, the use of water from these facilities and the access to and use of these waterworks for recreational purposes should be determined by the relevant water management institution and not the Director-General as is proposed.

Section 119, subsection 1 should be modified to :-

"The appropriate water management institution may make water of a government waterwork...."

Section 119, subsection 2 should be modified to :-

"The appropriate water management institution may - "

Chapter 16 preamble

The SAAWB supports the development of National Monitoring Networks and Information systems, however, the preamble to Chapter 16 should recognise that information and monitoring needs differ at local, regional and national levels. National Information and Monitoring Systems need to draw on information from these lower levels, therefore the bill should enable a Catchment Management Agency to develop a monitoring network and information system for their area of control, within the framework provided by the National systems. The preamble should be modified to read :-

"Monitoring, recording, assessing and disseminating information on water resources is critically important for achieving the objects of the Act. Part 1 of this Chapter places a duty on the Director-General, as soon as it is practicable to do so, to establish a national framework for monitoring networks. The purpose of the framework will be to facilitate the continued and co-ordinated monitoring of various aspects of water resources by collecting relevant information and data, through established procedures and mechanisms, from a variety of sources including organs of state, water management institutions and water users.

Part 2 requires the Director-General, as soon as it is practicable to do so, to establish a framework of national information systems, covering a different aspects of water resources, such as a national register of water use authorisations, or an information system on the quantity and quality of all water resources. The framework will provide for the provision of information by establishing procedures and mechanisms in order to collect information from a variety of sources including organs of state, water management institutions and water users. The Director-General may require any person to provide the Department with information prescribed by the Minister in regulations. In addition to its use by the Department and water management institutions, and subject to any limitations imposed by law, information in the national systems should be generally accessible for use by water users and the general public. It is likely that a Catchment Management Agency will establish information systems focused on problems in its own area of control, within the framework developed by the director-general."

This ammendment will have a snowball effect on the wording, though not always the meaning through Sections 145-148

Schedule (iv), section 7

The management of water supplies during periods of water resource shortage is currently a function of Water Boards who have to obtain permission from the Minister to implement statutory restrictions in this regard. It is

not clear whether Catchment Management Agencies have been delegated the role the Minister currently plays, or whether they will assume the management function currently being undertaken by Water Boards. Should the latter be the case, then the SAAWB is very concerned and Water Boards would not want to relinquish this responsibility. It is recommended that the management of water supplies during droughts should remain a function of Water Boards.

Schedule (vi)

This schedule seems to be somewhat premature and perhaps out of place in legislation of this nature. It is recommended that a model constitution of a water user association be developed as a separate regulation.

5. GENERAL COMMENTS

Centralisation versus subsidiarity

The powers vested in both the Minister and the Director-General are considered to be excessive, in fact more so than those powers vested through the current Water Act. The SAAWB is very concerned with this centralisation of power since this will lead to greater bureaucracy, delayed decision making and even poor decision making. It is also in direct contradiction to the Principle 23, that of subsidiarity, outlined in the original Water Law Principles which were adopted by Cabinet in November 1996.

Notice period

Throughout the Bill a notice period of at least thirty days is given for public comment on various issues. Although this is a minimum notice period, it is still considered to be too short and should be extended to 60 days which would be in line with the notice periods provided for in the Water Services Act, 1997.

DDIO

6

**GREYTOWN & DISTRICT
CHAMBER of COMMERCE**

P O BOX 58

GREYTOWN

3250

Incorporating Greytown Publicity Association

27 February 1998

Mr H Kavim
Department of Water Affairs
Private Bag X 313
0001 PRETORIA

Dear Sir

PROPOSED NATIONAL WATER BILL

The area this chamber represents is agriculturally based with timber being the dominant product. The area is heavily dependant on timber with a lot of industry involved with timber products.

Any reduction in timber would severely impact the labour market and cause further unemployment in our area. For this reason we oppose the national water bill as it seems certain to adversely affect timber production. As matters stand vast amounts of water from our area run into the sea annually. This source of water should be enhanced and stored and used. To restrict forestry to increase the run off of water into the sea is ludicrous.

We would urge your department to leave the forestry industry alone and concentrate your efforts on the storage and distribution of water that is currently going to waste.

Surely the main objective should be to create employment and not destroy jobs. Any government interference in the private sector will only lead to inefficiencies and will harm the free market. This must be avoided at all cost.

Yours faithfully



N T READ
SECRETARY

UMVOTI AGRICULTURAL SOCIETY

SECRETARIES:
DUNCAN, CLARKE & McCLEAN
P.O. BOX 51 PHONE 0334-31125
FAX 0334-31392
GREYTOWN 3250

GREYTOWN

NATAL

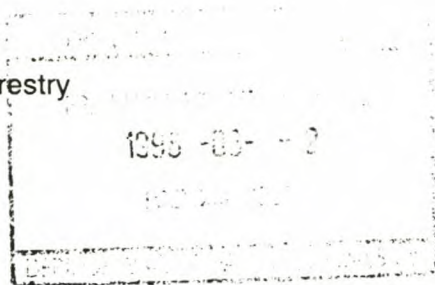
3500

DD 11

PRESIDENT: P MARCH

2 March 1998

The Director General
The Department of Water Affairs & Forestry
Private Bag X 313
0001 PRETORIA



ATTENTION : MR HADLEY KAVIN

Dear Sir

DRAFT WATER BILL

This society strongly objects to the provisions made in the draft water bill. The objections of the society are :

1. We are a productive and diverse agricultural area with the major activities being forestry, maize, sugar cane, vegetables and both intensive and extensive beef and dairy farming. All of these activities depend on a permanent and reliable supply of water.

To ensure this supply, properties have been purchased at high prices because of the relatively high rainfall the area expects to receive and the availability of water from streams, rivers and dams.

This society accepts the need for a "reserve" to which everyone is entitled, but rejects all the other aspects of the draft bill which unreasonably restricts viable agricultural enterprises.

2. Water use licences and the restrictive duration thereof will have the effect of de-basing assets and will lead to a lack of confidence in agriculture.
3. The unlimited powers conferred on the Minister who need not even refer to parliament. His ability to impose levies and fees for water will most certainly make some enterprises non viable with an increase in the number of unemployed. Our society draws a great deal of labour from Msinga which is an extremely poor area. Any loss of employment for these people will cause severe hardship.
4. A rainfall tax in the guise of a stream flow reduction levy goes totally against internationally accepted norms and standards.
5. The majority of government legislated activities which are restrictive seldom result in "opportunity" gains elsewhere. There is no guarantee that any further run off of water will be used productively by persons downstream of the restricted area. In the case of forestry restrictions have been in place since 1972 through the permit system.

6. To accept a draft bill that makes extensive reference to charges and levies, but does not even hint at their extent is surely asking too much of those affected by the bill.
7. That rights to use water will be divorced from property ownership without payment of compensation is a fundamental concern. Those rights were paid for with the purchase of the land.
8. Forestry is being singled out as a stream flow reduction activity where legislation is in place to restrict plantation forestry already. This is discrimination and cannot be tolerated in the new South Africa.

Yours faithfully



DUNCAN CLARKE & McCLEAN
SECRETARIES



DD 12

✉ Environmental Law Unit
University of Cape Town
Private Bag
RONDEBOSCH 7701

☎ (021) 650 3075

① (021) 689 8546

📧 Glaz@law.uct.ac.za

TELEFAX MESSAGE**Our Reference:745(G)**

To: Director-General (National Water Bill)
Department of Water Affairs and Forestry
Private Bag X313
Pretoria
0001

Attention: Mr Hadley Gavin**Fax Number: 012 338 8666**

From: Jan Glazewski
Total number of pages [7]

Date: 9th March 1998
Original posted [N]

NATIONAL WATER BILL

Thank you for the opportunity to comment on the Bill.

We attach our comments which we compiled in conjunction with the CSIR, Stellenbosch, at a workshop in February 1998.

We wish you every success in this exciting and constructive endeavour.

Yours sincerely

Jan Glazewski
Coordinator

ENVIRONMENTAL LAW UNIT

COMMENTS ON THE NATIONAL WATER BILL

1. Introduction

The Bill is an impressive document, which appears to meet the challenge of blending South Africa's environmental socio-economic and new democratic dispensation with remarkable skill. The comments below are made in a spirit of improving on an admirable draft, and are the product of a multi-disciplinary workshop organized by the authors in conjunction with the CSIR in February 1998.

2. Definitions (clause 2)

'Coastal marine waters' (clause 2(1)(f))

In considering this definition, account must be taken of the 1982 Law of the Sea Convention (hereafter: LOSC) which South African acceded to in December 1997 as well as the Maritime Zones Act (15 of 1994).

Article 56 of the Convention headed *'Rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone'* provides:

'1. In the exclusive economic zone, the coastal State has:

(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed and of the sea-bed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;

(b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this

Convention with regard to:

- (i) *the establishment and use of artificial islands, installations and structures;*
- (ii) *marine scientific research;*
- (iii) *the protection and preservation of the marine environment;*
- (c) *other rights and duties provided for in this Convention.*

2. *The rights set out in this article with respect to the sea-bed and subsoil shall be exercised in accordance with Part VI.'*

The Maritime Zones Act declares the sea within a distance of 200 nautical miles from baseline to be the exclusive economic zone (EEZ) of the Republic (section 7). Although the Act also claims a continental shelf, in conformity with the LOSC (section 8), a coastal state only has jurisdiction over the area for purposes of exploiting natural resources.

Both the LOSC and the Act recognise the continental shelf as legal zone over which a coastal state has certain sovereign rights, and a complicated geologically based formula (article 76) allows it to extend beyond 200 nautical miles in certain cases. However, here the coastal state has jurisdiction only over the exploitation of sea-bed resources. It is accordingly anomalous to define coastal waters with reference to the continental shelf, as international law does not grant coastal states jurisdiction over pollution matters in this zone.

The point is that the EEZ provisions of the LOSC grant the coastal state jurisdiction for 'the protection and preservation of the marine environment' but the continental shelf doctrine does not. It would accordingly be more appropriate to define coastal marine waters with reference to the 200 nautical mile exclusive economic zone which is recognised in the Maritime Zones Act.

3. Definition of 'Aquifer' (clause 2(1)(a))

The definition appears too wide because it includes geological formations which currently do not hold water and may not have done so for a considerable period of time. As currently drafted, it would cover the unsaturated zone on the surface, and particularly all clay. It seems most unlikely that this could have been the intention of the drafters of the Bill. The source of the problem is that the proposed definition departs from those usually employed for scientific and engineering purposes, which define aquifers in terms of channels and/or usability. It would therefore be preferable to refer to 'saturation zone' as well as usability in the definition. The following alternative definition is proposed:

'a strata or a group of interconnected strata comprising saturated earth material capable of conducting groundwater and of yielding usable quantities of groundwater to boreholes(s) and/or springs'

4. Definition of 'Reserve' (clause (1)(r))

The current definition is vague and will be difficult to implement. By referring to 'water required', the definition implies an absolute amount of water. This will not always be possible to meet however, since the availability of water can fluctuate greatly. More precision is therefore needed as to how this requirement is to be calculated. More guidance is also needed as to which criteria the scientific community is to adopt in deciding what is 'ecologically sustainable development and use' as this is notoriously controversial.

Furthermore, it is not clear whether 'basic human needs' in para (a) 1 is afforded the same weight as ecological needs (para (b)1). In some places, and at some times, there may not be sufficient water of an adequate quality available to meet both. To be capable of implementation, the definition must therefore spell out the relative weight that has to be attached to each of these priorities. The reference to 'quality' in this definition also needs elaboration.

5. Definition of 'resource quality' (clause 2(1)5))

It is not clear why this definition of 'quality' also includes a reference to 'quantity'. These are normally understood to refer to different dimensions of a resource, and the concepts are indeed used in that way in the immediately preceding paragraph. As currently drafted this definition may therefore lead to confusion.

6. Catchment management and aquifers

The provisions regarding catchment management agencies and catchment management strategies make no distinction between surface water and aquifers. This follows from the use in these provisions of the term 'water resources' coupled with the definition of this term, which includes both of these resources. Whilst the general objective of the Bill to ensure that all water in the hydrological cycle be administered in an integrated manner is laudable, these provisions fail to take account of the fact that the boundaries of surface water catchments do not in reality align with aquifers. Important aquifers traverse more than one surface water catchment. This will create difficulties for catchment management agencies faced with implementing the catchment management provisions as currently drafted. It is consequently necessary to make provision for some mechanism of aquifer management that would transcend the boundaries of catchment agencies. A separate aquifer management agency may be advisable to this end.

7. Wetlands

While the specific inclusion of wetlands is welcome, the relevant clauses do not acknowledge that other departments need to be accommodated and at least referred to. The Department of Environment Affairs and Tourism for instance administers the 1971 Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (the Ramsar Convention) and 17 wetlands have been designated by South Africa under the Convention. The Department of Environment Affairs and Tourism has prepared a draft wetlands bill, eventually to become a Wetlands Conservation Act, which should be dovetailed with the provisions of this Act.

The current definition of 'wetland' also encompasses estuaries (also defined) and thus overlaps with the Sea-Shore Act which refers to tidal waters and tidal lagoons.

8. Emergency incidents (clause 21)

The provisions do not make clear what counts as an emergency incident. Does it cover the situation where an incident (or its significance) is discovered some time after the incident took place? Does it cover only sudden occurrences or also cumulative events which slowly build up to, and then cross, the 'pollution threshold'? It seems advisable to cover these two situations as well, but the current drafting of these provisions are vague in this regard.

9. Water use (clause 22)

It is a great improvement over existing law that land-based activities resulting in stream-flow reductions will now also be regulated as a water use. However, land-based activities that increase stream flow, so-called 'hardening' of the environment, as well as ones that affect water quality may also affect the maintenance of the Reserve and resource quality generally. It therefore seems advisable to cover these as well.

10. Existing lawful water use (clause 33(1)(b))

Does the reference to 'other law' (clause 33(1)(b)) include the common law?

11. Offences (Chapter 18)

The provisions in clause 161 regarding evidence in criminal and civil proceedings are to be welcomed. They do not go far enough, however. Prosecutions can, and have in the past, been unsuccessful due to doubts raised about procedures for sample collection and analysis. The proposed presumption in clause 161 regarding the correctness of the readings of certain devices, will not cover this particular problem. Clause 20 of the Fertilizers, Farm Feeds, Agricultural Remedies and Stock Remedies Act 36 of 1947 has been amended so as to eliminate this problem as far as possible, and can be adapted in order to improve on clause 161.

François du Bois and Jan Glazewski

ENVIRONMENTAL LAW UNIT

UNIVERSITY OF CAPE TOWN

Tel (021) 650 3074/5

Fax (021) 689 8546

email: glaz@law.uct.ac.za

c:\jigresearch\waterbil.doc - 6 March 1998

DD 13

National Water Bill, 1998

Comments by the Jukskei River Catchment Water

Quality Steering Committee

National Water Bill, 1998

Comments by the Jukskei River Catchment Water Quality Steering Committee

TABLE OF CONTENTS

	Page
1. INTRODUCTION	1 - 1
1.1 BACKGROUND	1 - 1
1.2 JUKSKEI RIVER CATCHMENT WATER QUALITY STEERING COMMITTEE	1 - 1
1.3 TERMS OF REFERENCE FOR COMMENTS	1 - 3
2. COMMENTS ON CHAPTER 1	2 - 1
2.1 SECTION 1	2 - 1
2.2 SECTION 2	2 - 1
3. COMMENTS ON CHAPTER 2	2 - 1
5.1 GENERAL	2 - 1
5.2 SECTION 81	2 - 2
5.4 SECTION 83	4 - 1
5.5 SECTION 84	4 - 2
5.6 SECTION 85, 86 AND 87	4 - 2
5.7 SECTIONS 88 TO 91	4 - 3
5.8 SECTION 92 TO 94	4 - 3
6. COMMENTS ON CHAPTER 10	2 - 1
7. COMMENTS ON CHAPTER 16	2 - 1

8.	COMMENTS ON SCHEDULE IV	2 - 2
9.	COMMENTS ON SCHEDULE V	2 - 2
10.	GENERAL COMMENTS	2 - 2
11.	CONCLUSION	2 - 3

1. INTRODUCTION

1.1 BACKGROUND

The Jukskei River Catchment is located in the heart of Gauteng and drains one of the most populated areas in the country. The catchment of 800 km² houses some 965 000 people, of which an estimated 300 000 live in Alexandra. Most of the catchment is covered by urban and industrial development and small holdings. The catchment includes substantial parts of Johannesburg and Midrand, all of Sandton, Randburg, Alexandra, Edenvale, Bedfordview and Modderfontein, as well as parts of Roodepoort, Germiston and Kempton Park. The population density in these areas varies from 1,5 persons/ha in Midrand and Modderfontein to 612 persons/ha in Alexandra.

The Jukskei River is arguably one of the most polluted rivers in the country. The most serious problems are chemical pollution, bacterial pollution and litter problems which are endemic to the catchment but are especially severe in the Alexandra area. Very little of the water is used in the catchment itself, and it only becomes a source once it flows into the Hartbeespoort Dam. The overriding management objective is therefore to minimise the water quality impacts on the Hartbeespoort Dam and ensure that the Jukskei River is in a state where children can play in the water without the risk of contracting diseases and that it supports a healthy and viable aquatic ecosystem.

The water quality management issues in the Jukskei River can therefore be summarised as follows:

- Pollution from:
 - diffuse sources (blocked/poorly maintained sewers, urban run-off)
 - point sources (discharges from chemical factories)
- Lack of public awareness and understanding, which leads to:
 - lack of a proper value system
 - no ownership.

1.2 JUKSKEI RIVER CATCHMENT WATER QUALITY STEERING COMMITTEE

There has been concern over the water quality in the Jukskei River for some time and in 1992, the Jukskei River Catchment Water Quality Steering Committee was formed. Representatives from all tiers of Government and private sector, including civil society, belong to this forum with the objective to address the water quality issues. The objective is that the Committee will in time develop into a self sustaining body which will play a self

regulatory role with regard to catchment management. In such a body the Department of Water Affairs and Forestry (DWAF) will play an advisory role, while at the same time auditing the actions of the committee with regard to the national policy.

The Committee has currently no statutory or executive authority and administers no funds. The Committee plays a co-ordinating role and relies on the voluntary co-operation of its members in order to function. Part of its mission is to ensure that the quality of the water is fit for recognised uses and that the viability of the aquatic system is maintained and protected.

Although the Committee has no funds of its own, a number of projects aimed at creating public awareness have been initiated. The most successful of these projects was a river cleanup campaign and follow up in Alexandra, and an ecomonitoring competition for schools in the catchment. The school water quality project has been highly successful and is currently held for the fourth consecutive year.

1.3 TERMS OF REFERENCE FOR COMMENTS

At a meeting of the Jukskei River Catchment Water Quality Steering Committee, held on 22 January 1998 at the Development Bank of Southern Africa, a special Task Team was mandated to prepare and submit comments on the proposed National Water Bill. The comments were to focus on, but not necessarily be limited to, the issues surrounding catchment management and catchment management agencies.

The Task Team met on 29 January 1998 and again on 26 February 1998. This document reflects the concerns raised by the Task Team during these meetings.

2. COMMENTS ON CHAPTER 1

2.1 SECTION 1

Section 1 (1) (c)

The Task Team felt that, as the Preamble already addresses the issue of fair and equitable access to water, and that this is also enshrined in the Constitution, this statement is superfluous. The meaning and purpose of this clause are also not clear, and it does not fit with the rest of the clauses. The Task Team recommends that this clause is removed.

2.2 SECTION 2

Section 2 (1) (a)

The definition of an aquifer on the one hand identifies geological formations that hold water, with no description of the quantity, but in the second part requires water movement to be "appreciable". It is recommended that the word "appreciable" is either removed or also introduced in the first part of the definition.

Section 2(1) (r) (i)

The definition of the reserve for basic human needs should be reconsidered. As it stands it could be interpreted that any person anywhere in South Africa can lay claim to "his/her" part of any water resource in the country, as they all may be supplied from such a source. It should be made clear that the reserve for basic human needs only refers to those people who reasonably can be seen to be dependent on a water resource. For instance, the reserve in the Orange River should not include the residents of Gauteng. The water that is transferred should be part of the water that is considered for beneficial use.

A second consideration is that the reserve for basic human needs should also be spatially defined. It can make a significant difference to resource development if the reserve is abstracted at the top of the catchment, or at the bottom. This aspect becomes significant if it is considered that the ecological reserve can be satisfied wholly or partially by allowing the reserve for basic human needs to flow to the lowest point of the catchment before it is abstracted.

3. COMMENTS ON CHAPTER 2

In both the case of the National Water Resource Strategy and a Catchment Management Strategy, comments have only to be considered once. There is no mechanism to either test the comments with the various stakeholders, nor does the final strategy have to be published for scrutiny. It is not desirable that the implementation of a management strategy be delayed ad infinitum while stakeholder consultation takes place, but at the same time an unwanted strategy should not be unilaterally implemented by merely following the letter of the law.

The Task Team recommends that a mechanism is built into the Act, whereby a proposed strategy is deemed to be withdrawn if significant changes are required to make it acceptable. This will have the effect that the process starts anew. The decision on what is "significant" should rest with Parliament in the case of a National Strategy, or with the Minister in the case of a Catchment Strategy (refer to Section 72 where this mechanism does exist).

The Task Team recommends furthermore that the term "establish" is replaced with the term "announce" with regard to the action of giving a strategy legal status. The term "establish" can lead to confusion, and has in fact done so amongst the members of the Task Team.

4. COMMENTS ON CHAPTER 5

This Chapter should include a clause that the funds generated by water use charges must be used for the purpose for which they were levied.

5. COMMENTS ON CHAPTER 8 : CATCHMENT MANAGEMENT AGENCIES

5.1 GENERAL

As for Chapter 2, the Task Team recommends that the term "establish" is replaced by the term "announce".

As is the case with the catchment management strategy, the Minister should have the power to consider a proposal for the establishment of a Catchment Management Agency to be withdrawn if the comments received are of such a nature that it is clear that there is no stakeholder consensus on the creation of a CMA.

The first paragraph of the preamble to Chapter 8 states that an advisory committee may be appointed as the first step towards creating a CMA. This aspect is however not addressed at all under any of the Sections in this chapter. The Task Team considers this an essential and logical step in the process of creating a CMA, and the Minister is anyway required to do this to advise him on the appointment of Board Members (Section 85 (3)). The rules for appointing such an Advisory Committee should be added to this chapter.

As it stands at the moment, a CMA only reports to the Minister and there is no accountability to stakeholders in the catchment. The Task Team believes that this is not in the spirit of what was intended with the creation of CMA's, and that this can be addressed by making provision for a mandatory constitution for a CMA. Such a constitution should ensure that Board Members represent a constituency to which they are accountable.

5.2 SECTION 81

Section 81 (3) (a) (i) : Include in the notice details on where the proposal can be inspected.

Section 81 (4) : Seems to overlap with Part 4, which, according to the heading makes provision for changing the water management area of a CMA. The Task Team recommends that Section 81 (4) be removed, that Section 81 (1) (a) or (b) (ii) only applies to name changes, and that the process for changing the water management area of a CMA (increasing or decreasing) be addressed under Part 4.

5.3 SECTION 82

Section 82 (2) : It needs to be clearly stated under which conditions assistance may be rendered, that is there must at least be demonstrably a need and desire for a CMA.

5.4 SECTION 83

Section 83 refers in the heading to duties, but these are not addressed at all. This Section should refer to Section 9 (developing a Catchment Strategy) and Section 12 (giving effect to a Catchment Strategy). This is especially important in the light of Section 92 which allows the Director-General to intervene if the CMA is delinquent in its duties.

The Task Team is also of the opinion that Section 83 (5) serves no purpose as all of these matters are addressed elsewhere in the Bill.

Section 83 (2) does not belong here, and should move to Part 2. There should be reference here to Schedule IV.

The Task Team felt very strongly that the CMA should specifically be given the power to prosecute.

5.5 SECTION 84

The use of the word "original" is confusing and the Task Team recommends that it is replaced by the word "basic". It is also not clear why this section is included, as it refers back to Section 83 (which refers to Section 84!). The Task Team recommends that there is only one section dealing with powers, functions and duties of a CMA.

The Task Team also recommends the re-wording of the contents of Section 84, as follows:

Basic powers and functions of catchment management agencies

Subject to Chapter 2 and Section 83 of this Act, the basic powers and functions of a catchment management agency are to:

- (a) manage and control the water resources in its water management area by investigating, advising, monitoring and ensuring the protection, development, conservation and effective use of the water resources within its area of jurisdiction;
- (b) develop, monitor and ensure compliance with a catchment management strategy, and
- (c) co-ordinate the related activities of water management institutions as defined in this Act within its water management area.

5.6 SECTION 85, 86 AND 87

The Task Team felt that there was a lack of clarity on what a CMA consists of. This may be deliberate in order to allow for a variety of structures to be created in response to catchment specific conditions. Nonetheless some guidance will be needed in order to allow the preparation of proposals.

It is also not clear how CMA's will interact with the Department and each other. Will CMA's be able to influence National policy and strategy? The TASK Team strongly recommends that co-ordination and co-operation between CMA's is formalised.

The Task Team believes that 85(10) should be removed and that these conditions should be reflected in the constitution of a CMA. Clause 85 (9) allows the Minister in any case to act in the interest of an interest group that is unable to do so itself.

5.7 SECTIONS 88 TO 91

Section 88 seems to be incomplete and should refer to Chapter 5. It should state explicitly under which conditions CMA's can set water use charges and that they can recover them directly.

Section 89 should refer to Schedule V and stipulate whether or not committee members can be paid.

Section 90 should be expanded to include documents relating to proceedings instituted by the CMA.

Section 91 (d) is inconsistent with (a), (b) and (c). This can be interpreted that no consent is necessary for (i), (ii) and (iii) in this case.

5.8 SECTION 92 TO 94

No comment.

6. COMMENTS ON CHAPTER 10

Advisory Committees will play an important role in the process of creating CMA's. The creation of Advisory Committees seems to be left entirely to the discretion of the Minister, and such a Committee will only be responsible to the Minister. The Minister should at least be required to consult stakeholders and interested and affected parties on the purpose, function and composition of and Advisory Committee.

7. COMMENTS ON CHAPTER 16

The contents of this chapter should be expanded to include catchment monitoring networks managed by CMA's, and provide for integration of catchment monitoring and national monitoring. In other words, the Department should co-ordinate and monitor catchment monitoring networks.

8. COMMENTS ON SCHEDULE IV

Catchment Management Agencies should have the power to prosecute on those issues where powers and functions have been delegated to them.

Catchment Management Agencies should manage information systems on those issues that have been delegated to them, specifically with regard to achieving the objectives of the catchment management strategy.

In general the schedule concentrates on powers, and does not specifically detail duties and functions.

9. COMMENTS ON SCHEDULE V

The schedule should either make provision for a constitution, or it should detail a procedure by which nominations for the Board are acquired.

10. GENERAL COMMENTS

There appears to be no link between the Water Services Act and the National Water Bill and this could lead to confusion as to which act has precedence.

Under the Water Services Act the following bodies are defined:

Water service authorities, water service providers, water service committees and water boards.

Under the National Water Bill, the following bodies are defined:

Catchment management agencies, water use associations and National Water Utility.

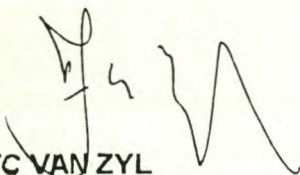
There is no indication in either of the acts how these various bodies are related or will interact. A national water management structure needs to be developed to indicate the role and responsibilities of the various bodies.

Under the Water Services Act, water users require approval for water use and/or effluent disposal from water services authorities but they also require authorisations/licences for water use (including effluent disposal) from water management institutions under the National Water Bill. The definition for water management institutions does not include water services authorities. Does this mean that a water user will require two licences?

Under the Water Services Act water services authorities are required to produce water services development plans, which must include water user allocations. Under the NWB responsible authorities, which includes catchment management agencies, are required to prepare water allocation schedules, which must include water user allocations. There appears to be an overlap between the two acts. Also which act takes precedence?

11. CONCLUSION

The Task Team is generally of the opinion that the National Water Bill, 1998 will, with a few minor alterations as discussed above, make possible a new era in water resource management in South Africa. The Bill offers concerned stakeholders the opportunity to become involved in water resource management and thereby take charge of their own destiny. The Task Team wishes to congratulate the Minister and the Department on the completion of an immense Task, and looks forward to become part of the new water resource management system.



FC VAN ZYL

CHAIRMAN: Jukskei River Catchment Water Quality Steering Committee

APPENDIX A

TASK TEAM MEMBERS

Name	Affiliation	Meeting	
		29.01.98	26.02.98
FC van Zyl	DWAF	✓	✓
J Stoop	DWAF	✓	✓
P Venter	DWAF	✓	✓
M Hinsch	DWAF	-	✓
L Boyd	Greater Jhb TLC	✓	✓
R Nay	EMSS of the GJTLC	✓	-
R Coke	EMSS of the GJTLC	-	✓
A van Staden	Hartebeespoort Dam TLC	✓	
M Ponsonby	AECI	✓	✓
R Shaw	Paddle Power CC	✓	-
S Robbins	Paddle Power CC	-	✓
K Hauman	Bradford & Conning	✓	✓
M van Veelen	BKS (Pty) Ltd	✓	✓
R Engelbrecht	BKS (Pty) Ltd	✓	✓

Q:\WATER\IVERS\LA\5580H.WPD\
1995-03-03



IMININGWANE YAKHO
YOUR REF/U VERWYS.....

• *Regional Council*

• *Streeksraad*

• *Umkhondlu Wesifunda*

☐ 33

Port Shepstone

4240

Connorstraat 28 Connor

Street/Umgwaqo

☎ (039) 6821150

Fax (039) 6824820

IMININGWANE YETHU APAT/cv/W.1.3
OUR REF/ONS VERWYS.....

4 March 1998

ATTENTION : MR HADLEY KAVIN

The Portfolio Committee on Agriculture,
Water Affairs and Forestry

Fax No: 012 - 338 8666

Dear Sir

NATIONAL WATER BILL

After discussion at the meeting of the Executive Committee of the Ugu Regional Council and with a mandate from the full Council dated Wednesday, 25 February 1998, we wish to make the following submission :-

1. It is our considered opinion that the proposed Bill is restrictive to the agricultural sector upon which a substantial portion of our regional economy is based. Both the timber and sugar growing industries and consequently the secondary and tertiary related and ancillary industries will be adversely affected by the imposition of term licences for the continuation of such agricultural undertakings.
2. Any restrictions on the continued use of the land by commercial timber, sugar and other agricultural plantations, actual or perceived, will undoubtedly result in the loss of confidence and ultimately the loss of investment and development for our area.
3. The unemployment statistics in the Ugu Regional Council area of jurisdiction are already a serious cause for concern and any adverse condition which may be applied to the regional economy is most unwelcome, especially where such adversity will affect the rural populace where employment opportunities are already at premium.
4. While the conservation of the water resource is to be applauded and is supported by the Ugu Regional Council, the cost of the proposed methodology on our economy must be considered too high, given that the Bill discounts the value of existing real estate and should be reconsidered.

2/.

5. The Council does not dispute the right of everyone to water, but are mindful that the proposed bill will result in increased water tariffs to meet the proposed taxes to be levied for water.

Representatives from our Council will make themselves available for any further discussions should your Committee require additional clarification on any of the above issues raised.

Yours faithfully



A. P. A. TANNER
CHIEF EXECUTIVE OFFICER

KWA-MBONAMBI FARMERS & TIMBER GROWERS ASSOCIATION

EST. 1911

Telephone 0352-223
New Telephone 035 5801241

P.O. Box 99
Kwa-Mbonambi
ZULULAND
3915

New Address

P O Box 3
KWAMBONAMBI
3915

26 February 1998

Attention: Hadley Cavin
Department of Water Affairs & Forestry
Private Bag X313
PRETORIA
0001

DEPT. VAN WATERWESE EN BOSBOU
REGISTRASIE
PRIVAATSAK/PRIVATE BAG X313
1998-03-04
PRETORIA 0001
REGISTRY
DEPT. OF WATER AFFAIRS AND FORESTRY

Dear Sir

RE: NATIONAL WATER BILL

This Association which comprises mainly sugar cane and timber growers views with alarm the drafting of the new National Water Law.

In times when many facets of agriculture are being deregulated we find it inconceivable that this restrictive burden is placed on us.

We wish to record our strongest objection to the New Bill.

Yours faithfully

BALAUER

A J GRANT
CHAIRMAN

DD 14

12

NATIONAL WATER BILL, 1998

COMMENTS BY THE SOUTH AFRICAN INSTITUTION OF CIVIL ENGINEERING

1. Introduction

The Bill, as a whole, represents the thoughts and inputs from many people, and the Minister of Water Affairs and Forestry and his Department are to be congratulated on the completion of an immense task in a relatively short period of time. The Bill will certainly lead to some significant changes in water resource management.

It is in the nature of comments, that they are limited to those aspects on which there is uncertainty or over which there is disagreement. It should therefore be seen that those aspects that are not addressed here, are either acceptable or outside the scope and field of experience of the drafters of these comments.

2. General

The implementation of the Bill will require significant inputs in terms of manpower and resources. This is not only with respect to the Department itself, but also what is envisaged with regard to Catchment Management Agencies and their activities. There is some concern that the South African community will not be able to afford this, and that in some cases, such as that required for the classification of streams and rivers, or the determination of the Reserve, sufficient numbers of trained and experienced people are not available.

There is therefore some concern that the Bill, through lack of funds and personnel, will not be implemented properly. It would be wise to identify priority issues and in some cases a simplification of processes in order to ensure the success of the good intentions of the Bill.

It is also proposed that the National Water Bill be reconciled with other legislation, such as the Environmental Act. A local authority wishing to upgrade its waste water treatment works must currently prepare an application for what will be a licence to discharge in terms of the National Water Bill, follow the EIA process and prepare environmental assessments for funding agencies such as the Development Bank of Southern Africa. All of this is extremely confusing, costly and time consuming to small and emerging local authorities.

3. Comments on Chapter 1

Section 1(1) (c) is superfluous, as it follows logically from (a) and (b). It is a political statement that does not belong in an Act which is to regulate the use of one of the critical resources in South Africa in an objective way.

The definition of an aquifer in Section 2(1)(a) needs to be adjusted. The word "appreciable" should be removed.

The definition of the Reserve for basic human needs in Section 2(1)(i) should be reconsidered. As it stands, it could be interpreted that any person anywhere in South Africa can lay claim to "his/her" part of any water resource in the country, as they all may be supplied from such a source. It should be made clear that the Reserve for basic human needs only refers to those people who reasonably can be seen to be dependent on a water resource. For instance, the Reserve in the Orange or Tugela Rivers, should not include the needs of the residents of Gauteng. The water that is transferred should be part of the water that is considered for beneficial use. It should also be noted that the quality for human use and the ecology are not always compatible, such as in an estuary. Some order of preference should be stated.

4. Comments on Chapter 2

In accordance with what is proposed in the Bill, there is only one round of consultation before a strategy (either National or Catchment) is finalised. There should be a mechanism to deem a strategy withdrawn if, from the comments received, it becomes clear that the strategy is not acceptable to the majority of role players and stakeholders.

5. Comments on Chapter 4

Under the current legislation there is a general authorisation to use water, except in those areas which have been declared Government Water Control areas. The proposed Bill makes no provision for this, and in effect the whole country now becomes a Government Water Control Area. This will put a tremendous administrative load on the Department, and it is doubtful whether transgression will be able to be effectively detected and acted upon.

It also seems that, while existing users can continue, new users will have to apply for licences. In some cases it may be difficult to identify existing users, who are using water in terms of a general authorisation. This may lead to abuse where new users claim that they were existing users. It may also lead to lengthy and costly delays in the case of new applicants, who may even be totally ignorant of the law and the required process to obtain a licence. If this system is implemented, the Department should ensure that the structures are in place to deal with applications promptly and efficiently. Otherwise the National Water Bill runs the risk of being discredited at an early stage of implementation.

6. Comments on Chapter 5

This chapter should include a clause, as appeared in previous drafts, that the funds generated from water use charges may only be used for the purpose for which they were levied.

7. Comments on Chapter 8

The first paragraph in the preamble to Chapter 8 makes mention of an advisory committee that can be appointed as a first step in establishing a Catchment Management Agency (CMA). This is however, not addressed in any of the sections in this chapter.

One of the main concerns is that a CMA will effectively report to the Minister and will not have a constituency to which it is accountable. There should be a proper process, whereby Board Members are to be elected by stakeholders.

There is also no reference to Schedule IV in this chapter, which is probably an oversight.

There is a lack of clarity on how CMA's will interact with each other, as well as other agencies/bodies. This should also take account of bodies created in terms of the Water Services Act. This lack of clarity could lead to duplication and conflict.

8. Comments on Chapter 10

The creation of advisory committees is left to the discretion of the Minister. This is not acceptable in the case where the work of such a committee will have far reaching results on water users, such as in the case of the formation of a CMA. The Minister should at least be required to consult stakeholders on the function, purpose and composition of such an advisory committee.

9. Comments on Chapter 15

This chapter should make provision for catchment monitoring by CMA's. It should allow the Department to co-ordinate and oversee catchment monitoring programmes, and allow access to the data.